



Bern, 4. September 2024

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 22.3638 Michel v.
15.06.2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage	4
1.1 Wortlaut des eingereichten Postulats.....	4
1.2 Auftragsverständnis und Abgrenzung des Berichts	5
2. Handlungsbedarf	5
2.1 Mobilität in ländlichen Räumen	5
2.2 Grobe Schätzung der Investitionskosten	7
3. Heutige Mitfinanzierungsmöglichkeiten	8
3.1 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr-Fonds, Teil Nationalstrasse (NAF)	8
3.2 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr-Fonds, Teil PAV	8
3.3 Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)	9
3.4 Bahninfrastrukturfonds (BIF)	10
3.5 Neue Regionalpolitik (NRP) und Tourismusförderung	11
3.6 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)	12
4. Fachliche Unterstützung	12
4.1 Fachliche Unterstützung im Rahmen des PAV	12
4.2 Fachliche Unterstützung im Rahmen des Programms Verkehrsdrehscheiben (PVD)	13
4.3 Fachliche Unterstützung im Rahmen des Veloweggesetzes und der Roadmap Velo.....	13
4.4 Weitere	13
5. Denkbare Ausweitungen: drei Szenarien	14
5.1 Szenario 1: Ausschöpfung des heutigen rechtlichen Rahmens	14
5.2 Szenario 2: Anpassungen auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe	15
5.3 Szenario 3: Verfassungsänderungen	16
6. Fazit und empfohlenes Szenario	17
Literaturverzeichnis	18
Anhang	19
Ergänzende Informationen zu Kapitel 2	19
Ergänzende Informationen zu Kapitel 3	20

Zusammenfassung

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und in einem Bericht darzulegen, wie Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur in ländlichen Regionen finanziell und auf andere Weise unterstützt werden können. Die Bewohnerinnen und Bewohner ländlicher Gebiete legen heute geringere Distanzen im ÖV und mit dem Velo zurück als die Bewohnerinnen und Bewohner städtischer Gebiete. Dies ist allenfalls auch auf unzureichende Infrastrukturen für Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen zurückzuführen. Die Planung und Umsetzung dieser Infrastrukturen liegen in erster Linie in der Hand von Kantonen und Gemeinden. Der Bund kann diese Aktivitäten finanziell und fachlich unterstützen.

Bei einer Schätzung der Pro-Kopf-Ausgaben des Bundes zur Mitfinanzierung von Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen, analog den Ausgaben in den Agglomerationen, ergibt sich für die finanzielle Unterstützung ein Mittelbedarf für den Bund im mittleren zweistelligen Millionenbereich pro Jahr. Bei den Verkehrsdrehscheiben handelt es sich vor allem um dezentrale P+R-Anlagen sowie regionale Bahnhöfe; bei den Veloinfrastrukturen stehen die Verbindungen der ländlichen mit den Agglomerationsräumen im Vordergrund, z. B. durch Velobahnen. Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen werden heute vor allem über das Programm Agglomerationsverkehr (PAV) vom Bund mitfinanziert. Von den Geldern können auch ländliche Gemeinden profitieren, wenn eine Wirkung in einer beitragsberechtigten Stadt oder Agglomeration nachgewiesen werden kann. Zur Finanzierung von Veloinfrastrukturen entlang von Nationalstrassen der dritten Klasse und im Anschlussbereich steht ausserdem der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF), Teil Nationalstrasse, zur Verfügung. Verkehrsdrehscheiben können nicht über den NAF, Teil Nationalstrasse, finanziert werden. Derzeit wird geprüft, ob unter gewissen Umständen über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) Interessensbeiträge an Veloabstellanlagen an Bahnhöfen geleistet werden können. Schliesslich leistet der Bund bereits heute beachtliche Beiträge an die Kantone (rund 1 Mrd. CHF pro Jahr), über die pauschalen Beiträge des Bundes an die Kantone im Rahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) sowie über die Erstattung eines Drittels des Ertrags aus der Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Diese Gelder können z. B. den strassengebundenen Veloinfrastrukturen zugutekommen. Die Berg- und Randregionen erhalten dabei verhältnismässig mehr Geld als andere Regionen.

Zur fachlichen Unterstützung von Verkehrsdrehscheiben und der Veloinfrastrukturen hat der Bund zahlreiche Grundlagenstudien verfasst. Die Studien sind auch für die ländlichen Räume von Interesse. Mit Programmen wie KOMO (nur bis Ende 2024), MONAMO und MOVO kann der Bund Planungen und Prozesse finanziell unterstützen und fachlich begleiten. Aus heutiger Sicht sind die fachliche Begleitung und Förderung des Bundes im Bereich der Mobilität als ausreichend zu beurteilen.

Für die zukünftige finanzielle Unterstützung von Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen werden drei Szenarien präsentiert: Das erste Szenario geht von der Ausschöpfung des heutigen rechtlichen Rahmens aus; das zweite Szenario beruht auf Anpassungen auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe, während das dritte Szenario die (wenig wahrscheinliche) Option einer Verfassungsänderung beleuchtet. Im Rahmen des Szenarios 1 können verstärkt Veloinfrastrukturen im Zulauf von Verkehrsdrehscheiben ausserhalb des eigentlich beitragsberechtigten Perimeters aus dem NAF, Teil PAV, mitfinanziert werden. Szenario 2 zeigt auf, welche Möglichkeiten bestünden, wenn Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe vorgenommen würden, z. B. eine Anpassung des Verteilschlüssels der kantonalen Anteile aus der LSVA. Zur Ausweitung der heutigen Finanzierungsmöglichkeiten aus dem NAF, der SFSV oder dem BIF wäre dagegen eine Verfassungsanpassung notwendig (Szenario 3). Es wäre aber kaum verhältnismässig, entsprechende rechtliche Anpassungen vorzunehmen. Der geschätzte notwendige Mittelbedarf für den Bund wäre zwar nicht unerheblich, es würde aber für die einzelnen Kantone jeweils nur eine moderate Mitfinanzierung resultieren. Auch würde dadurch in die Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden eingegriffen, was nicht anzustreben ist. 2022 hat sich im Rahmen der parlamentarischen Beratung zum Veloweggesetz gezeigt, dass das

Parlament keine weitere finanzielle Unterstützung der Veloinfrastrukturen durch den Bund wünscht. Szenario 2 und 3 werden daher verworfen.

1. Ausgangslage

1.1 Wortlaut des eingereichten Postulats

Am 15. Juni 2022 reichte Ständerat Matthias Michel das Postulat 22.3638 «Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen im ländlichen Raum stärken » mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und in einem Bericht darzulegen, wie Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur auch in ländlichen Regionen finanziell und auf andere Weise unterstützt werden können».

Das Postulat wurde wie folgt begründet:

2020 belief sich der CO₂-Ausstoss des Verkehrs auf insgesamt 13,5 Millionen Tonnen (ohne den internationalen Flugverkehr). Das entsprach beinahe 40 Prozent der Schweizer CO₂-Emissionen. Statt zu sinken, ist der Ausstoss von Treibhausgasen des Verkehrssektors zwischen 1990 und 2020 sogar gewachsen. Rund 20 Prozent aller Pendelwege haben ihren Ursprung im Umland von Agglomerationen. Da weniger dicht besiedelte Gebiete vom öffentlichen Verkehr schlechter erschlossen sind, werden diese Strecken oft vollumfänglich mit dem Auto zurückgelegt, obwohl der öffentliche Verkehr auf einem grossen Teil des Weges gut ausgebaut wäre. Dies rührt davon, dass es oft kaum attraktive Umsteigemöglichkeiten gibt. Auch ist die Veloinfrastruktur oft wenig ausgebaut. Verkehrsdrehscheiben sorgen für ein effizientes Umsteigen vom Auto zum öffentlichen Verkehr sowie zum Fuss- und Veloverkehr; sie erlauben auf einfache Weise, den Fern- mit dem Regional- und Ortsverkehr zu kombinieren und tragen zur Entlastung der Strassen bei. Attraktive und sichere Infrastrukturen tragen dazu bei, dass vermehrt Wege mit dem Velo zurückgelegt werden. Das Potenzial hierzu ist vorhanden, sind doch ein beachtlicher Teil der Wege kurz genug, um mit dem Velo oder E-Bike zurückgelegt zu werden. 2020 wurde auf Initiative des UVEK gemeinsam mit dem Schweizerischen Städteverband und der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Kantone das Programm Verkehrsdrehscheiben ins Leben gerufen. Doch während in und um Städte die Planung von Mobilitätsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen vorwärtsgesht, werden ländliche und wenig besiedelte Regionen aktuell von solchen Projekten noch unzureichend berücksichtigt. Dies ist insofern besonders stossend, da gerade dort das grösste Potenzial der Verkehrsdrehscheiben liegt: Denn je weiter von den Zentren entfernt solche Umsteigebeziehungen stattfinden, desto mehr trägt dies zu einer Schadstoffreduktion bei. Solche ländlichen Knoten sind vom Programm Agglomerationsverkehr (PAV) nur teilweise erfasst. Über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) können nur die Bahnhöfe selbst unterstützt werden. Und über den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) können Anlagen nur mit direktem Bezug zur Nationalstrasse mitfinanziert werden. Es besteht somit eine Finanzierungslücke. Ein ähnliches Problem zeigt sich bei Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen: Hier kann der Bund nur mitfinanzieren, wenn die Massnahmen einer Agglomeration dienen oder im Bereich eines Bahnhofs liegen. Im Übrigen ländlichen Raum müssen Kantone und Gemeinden alleine für die Alltags- und touristischen Veloverkehrsinfrastrukturen aufkommen. Doch gerade hier kann oft ein weniger attraktiver öffentlicher Verkehr angeboten werden und ist die Rolle von alternativen Verkehrsmitteln wie dem Velo besonders zentral.

Mit dem vorliegenden Postulat geht es somit darum, Möglichkeiten aufzuzeigen, das Instrumentarium des Bundes zur Senkung der CO₂-Emissionen im Verkehr zu ergänzen. Es soll insgesamt aufgezeigt werden, wie der Bund die mit Kantonen, Städten und Gemeinden am 9. September 2021 abgeschlossene "Erklärung von Emmenbrücke" erfüllt. Darin haben die erwähnten Partner das Commitment abgegeben, dass sie gemeinsam und koordiniert Verkehrsdrehscheiben im ganzen Land planen und umsetzen. Der Bund kann seinen Beitrag hierzu leisten, wenn er einen Teil der Kosten von verbesserten Mobilitätsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen in ländlichen Regionen mitträgt.»

1.2 Auftragsverständnis und Abgrenzung des Berichts

Der vorliegende Bericht legt den bestehenden rechtlichen Rahmen von der finanziellen und fachlichen Förderung von Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur in ländlichen Räumen dar. Die ländlichen Räume umfassen in diesem Bericht die Gemeinden, die ausserhalb der beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen¹ liegen (gemäss Anhang 4 MinVV² und Anhang PAVV³) und somit nicht von einer Mitfinanzierung der Verkehrsinfrastrukturen durch den Bund im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr profitieren. Gemäss des Sachplans Verkehr, Teil Programm / «Mobilität und Raum 2050» sind dies die intermediären Siedlungsräume sowie die rein ländlichen Räume⁴.

Die Verkehrsdrehscheiben beziehen sich in diesem Bericht ausschliesslich auf den Personenverkehr. Bei den Veloinfrastrukturen wird der Schwerpunkt auf die Erreichbarkeit der Zentren, Wohn- und Arbeitsschwerpunkte und allfälligen Verkehrsdrehscheiben (Bus- und Bahnhöfe) gelegt⁵.

2. Handlungsbedarf

Die Bewohnerinnen und Bewohner ländlicher Gebiete legen geringere Distanzen im ÖV und mit dem Velo zurück als die Bewohnerinnen und Bewohner städtischer Gebiete. Dies ist allenfalls auch auf unzureichende Infrastrukturen für Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen zurückzuführen. Um wie bei den Agglomerationsprogramme Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen durch den Bund mitzufinanzieren, müsste der Bund gemäss einer groben Schätzung jährliche Mittel im mittleren zweistelligen Millionenbereich bereitstellen.

2.1 Mobilität in ländlichen Räumen

Aufgrund geringerer Bevölkerungs- und Nutzungsdichten ist es für die öffentliche Hand in ländlichen Räumen teilweise schwierig, flächendeckend ein attraktives Angebot des öffentlichen Verkehrs (ÖV) bereitzustellen (siehe Abbildung 1). Entsprechend zeigen die Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2021 für die Verkehrsmittelwahl der ländlichen Bevölkerung, dass längere Distanzen im MIV zurückgelegt werden als in den städtischen Gemeinden (81 % MIV-Nutzung in den ländlichen Gemeinden versus 65 % in den städtischen Gemeinden, siehe Abbildung 2). Für die Nutzung des Fuss- und Veloverkehrs (FVV) zeigt sich dagegen, dass in den ländlichen Gemeinden weniger zu Fuss gegangen oder mit dem Velo gefahren wird als in den städtischen Gemeinden (6 % FVV-Nutzung in den ländlichen Gemeinden versus 10 % in den städtischen Gemeinden).

¹ Somit wird der finanzielle Aspekt in den Vordergrund gestellt, und nicht die funktionale Definition des Bundesamts für Statistik.

² SR 725.116.21

³ SR 725.116.214

⁴ Da in diesem Bericht die Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes ausserhalb der Agglomerationen im Vordergrund stehen, wird auf eine weitere Differenzierung der ländlichen Räume (z. B. in periurban und peripher) verzichtet.

⁵ Die vorrangige Bedeutung der Anbindung von ländlichen und Agglomerationsräumen, z. B. durch Velobahnen (anstelle eines nationalen Velobahnnetzes), wird auch im Bericht des Bundesrats zur Beantwortung des Postulats 19.4631 Cattaneo «Die Bedeutung von Velobahnen im Verkehrssystem der Schweiz» hervorgehoben (vgl. auch 4.3).

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

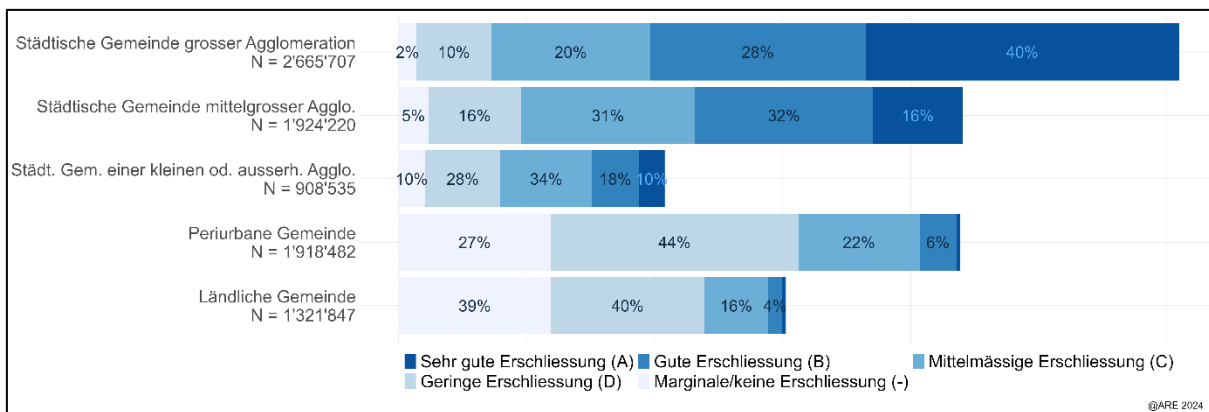


Abbildung 1: Güteklassen der Erschliessung der Haushalte durch den ÖV gemäss Gemeindetypologie des BFS und Bevölkerungsdaten (absolute Anteile), Stand 31.12.2021. Quelle: ARE 2024

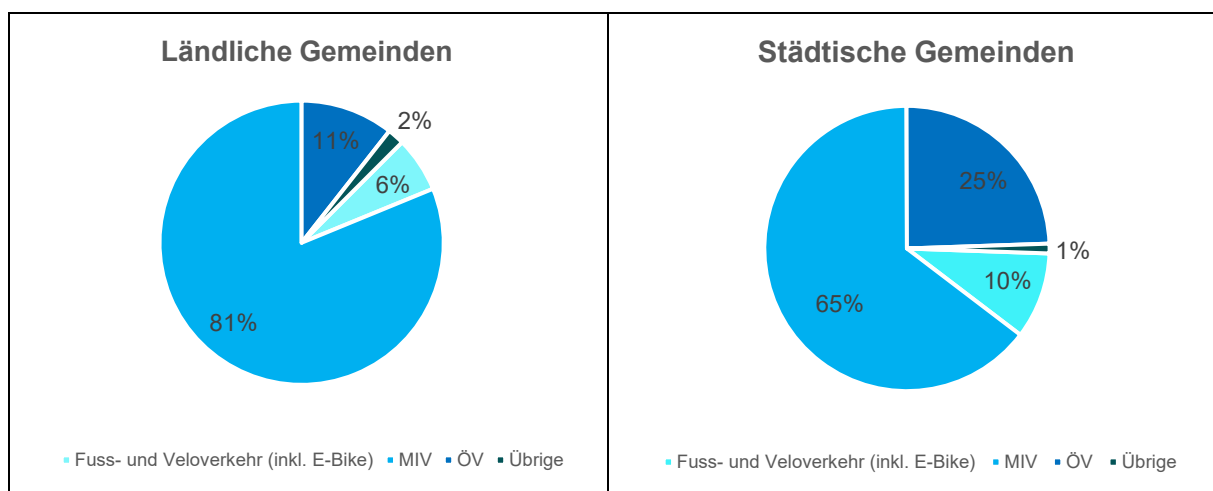


Abbildung 2: Verkehrsmittelwahl in den ländlichen und städtischen Gemeinden gemäss MZMV 2021 für alle Verkehrszwecke; Gemeinden nach Raumtypologie des BFS⁶. Quelle: BFS/ARE 2023

Verkehrsdrehscheiben haben zum Ziel, die verschiedenen Verkehrsmittel ideal zu verknüpfen und ein schnelles, reibungsloses Umsteigen zu unterstützen. Der Sachplan Verkehr, Teil Programm, unterscheidet fünf verschiedene Typen und definiert die vorrangigen Verkehrsmittel pro Typ (siehe Anhang). In ländlichen Räumen kommen vor allem die «Verkehrsdrehscheiben zur Bündelung von MIV-Fahrten» auf den ÖV zu liegen, sowie kleinere P+R-Anlagen und Veloabstellplätze. Hier steht die Verknüpfung des MIV und FVV mit dem ÖV im Vordergrund. Weiterhin liegen auch ÖV-orientierte «Drehscheiben regionaler Knoten» teilweise ausserhalb von Agglomerationen. Verschiedene Studien haben ein Verlagerungspotenzial vom MIV auf andere Verkehrsmittel über Verkehrsdrehscheiben von weniger als 5 % attestiert. Allerdings könnte dieses Potenzial mit geeigneten begleitenden Massnahmen wie höheren Frequenzen im ÖV, Parkraummanagement in den Städten sowie den Aufbau einer geeigneten Dateninfrastruktur zur Information und Buchung intermodaler Reisen erhöht werden (ARE 2023a).

Der **Veloverkehr** nimmt, auch in ländlichen Räumen, eine wichtige Funktion sowohl für den Alltags- als auch für den Freizeitverkehr ein. Gemäss Sachplan Verkehr, Teil Programm übernimmt der Veloverkehr in den ländlichen Räumen vor allem die Rolle der Feinverteilung, zumindest auf kürzeren Distanzen bis 15 km. Das Potenzial ist zukünftig mit spezifischen Angeboten weiter zu verbessern und auszuschöpfen. Die Verantwortung für die Planung und den Bau von Veloinfrastrukturen liegt klar bei den Kantonen und Gemeinden.

⁶ Städtische und ländliche Gemeinden werden von der Gemeindetypologie des BFS mit 9 Kategorien abgeleitet. Diese sind durch die Dichte (Einwohner, Arbeitsplätze und Logiernächte), Pendlerbewegungen, Grösse und Erreichbarkeit definiert (siehe auch [Raumgliederungen der Schweiz - Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012 | Publikation | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)).

Es kann davon ausgegangen werden, dass in ländlichen Räumen sowohl **das Potenzial für intermodale Wegeketten über eine Verkehrsdrehscheibe als auch das Potenzial des Veloverkehrs noch nicht ausgeschöpft sind**. Ein Grund dafür sind fehlende bzw. wenig attraktive Verkehrsinfrastrukturen. Insbesondere für den Veloverkehr sind durchgehende, sichere und komfortable Veloverbindungen ausschlaggebend. Der Sachplan Verkehr, Teil Programm macht darauf aufmerksam, dass vor dem Aus- oder Neubau von Infrastrukturen die bestehenden Infrastrukturen effizienter zu nutzen sind. Mittels geeigneter Massnahmen kann das Nachfrageverhalten positiv beeinflusst werden. Bei allen Projekten sind die Kosten und der erwartete Nutzen gegeneinander abzuwägen. Des Weiteren sollten allfällige neue Infrastrukturen nicht zu weiterer Zersiedelung beitragen und unnötigen Mehrverkehr produzieren.

2.2 Grobe Schätzung der Investitionskosten

Die Planung der lokalen Infrastrukturen liegt in der Verantwortung von Kantonen und Gemeinden. Das UVEK hat vier verschiedene Kantone bzw. funktionale Räume kontaktiert und nach ihrem Bedarf an Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen gefragt. Die Antworten der Kantone Aargau, Bern, Jura und der Agglomeration Basel zeigen auf, dass der Bedarf an Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen in Abhängigkeit der jeweiligen Gesamtverkehrsstrategie steht. In den meisten der befragten Kantone steht ein quellnaher Umstieg vom Auto oder Velo auf den ÖV im Vordergrund. Die entsprechenden Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen sind kleinere dezentrale P+R-Anlagen und Veloabstellplätze. Im Kanton Aargau liegen von 53 aufgeführten Verkehrsdrehscheiben nur 12 (23 %) ausserhalb einer Agglomeration. Vermutlich liegen noch weniger ausserhalb des Einflussbereichs einer Agglomeration und können daher nicht über ein Agglomerationsprogramm mitfinanziert werden. Im Rahmen einer Studie zu Verkehrsdrehscheiben im Handlungsraum Luzern (Kantone Luzern, Schwyz, Nidwalden, Obwalden und Zug) wurde die Grössenordnung von maximal 20 % aller Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen bestätigt (ARE 2023c).

Für die Schätzung des Bedarfs an Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen, insbesondere im Zulauf zu Verkehrsdrehscheiben und weiteren Zentralitäten, liegen keine verlässlichen Informationen vor. Um aber eine erste Einschätzung zum benötigten Investitionsvolumen zu erhalten, wurde ein **Vergleich mit den Pro-Kopf-Investitionen für Veloinfrastruktur und Verkehrsdrehscheiben in den Agglomerationen** vorgenommen, der im Detail im Anhang dargestellt ist.

Bei einer heutigen Wohnbevölkerung in ländlichen Räumen⁷ von etwa 1,9 Millionen Menschen ist gesamtschweizerisch von Kosten für den Bau von Verkehrsdrehscheiben von 23 Millionen Franken pro Jahr auszugehen. Der Bau von notwendigen Veloinfrastrukturen kann grob auf ca. 75 Millionen Franken pro Jahr geschätzt werden. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass Verkehrsdrehscheiben im ländlichen Raum aufgrund des geringeren Verkehrsaufkommens und Komplexität tendenziell günstiger zu realisieren sind als im urbanen Raum. Es liegen zu wenig Erfahrungswerte vor, um die Kosten differenziert zu schätzen. Da die Schätzung von ca. 75 Mio. Franken auf den Erfahrungen von urbanen Infrastrukturen basiert, liegt sie in der Tendenz vermutlich eher hoch. Soll es sich bei der Unterstützung des Bundes um eine Mitfinanzierung von durchschnittlich 40 % handeln (wie in den Agglomerationsprogrammen), ergibt sich ein notwendiges zusätzliches Bundesbudget von 9 bzw. 30 Millionen Franken pro Jahr. Es handelt sich hierbei um eine **rudimentäre Schätzung**. Bei der Mitfinanzierung des Infrastrukturbaus durch den Bund müssten die lokalen Projektträger (Gemeinden und Kantone) die Restkosten des Infrastrukturbaus tragen sowie die Kosten für Betrieb und Instandhaltung der Infrastrukturen. Es ist aber davon auszugehen, dass fehlende finanzielle Mittel nicht der einzige Grund für die verzögerte Umsetzung notwendiger Infrastrukturen sind⁸. Zudem nehmen der Bedarf an neuen

⁷ Offiziell nicht beitragsberechtigter Raum gemäss Anhang der Verordnung vom 20. Dezember 2019 des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV).

⁸ In den Agglomerationen ist die mangelnde Umsetzung auch fehlenden Personalressourcen und Einsparungen geschuldet.

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

Infrastrukturen und die entsprechenden Kosten über die Zeit ab, wenn bereits zunehmend Infrastrukturen gebaut wurden.

3. Heutige Mitfinanzierungsmöglichkeiten

Zur Mitfinanzierung von Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen steht heute unter speziellen Bedingungen vor allem das Programm Agglomerationsverkehr (PAV) zur Verfügung. Für die Finanzierung von Veloinfrastrukturen ist auch die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) von Interesse. Weitere Fonds wie der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr-Fonds, Teil Nationalstrasse (NAF), der Bahninfrastrukturfonds (BIF) und die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) können nur punktuelle Unterstützung leisten.

3.1 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr-Fonds, Teil Nationalstrasse (NAF)

Aus dem NAF können keine **Verkehrsdrehscheiben** über die Nationalstrasse mitfinanziert werden. Anlagen wie Park&Ride oder Carpooling-Plätze bilden nach heutiger Rechtslage keinen Bestandteil der Nationalstrasse. Seit dem 1. Januar 2023 gehören bei Autobahnanschlüssen erster oder zweiter Klasse sowie bei Nationalstrassen dritter Klasse auch die Flächen für den Fuss- und Veloverkehr, wie Radstreifen, Trottoirs oder separat geführte Fuss- und Radwege⁹ zum Strassenkörper. Sofern die **Veloinfrastrukturen** einen direkten Bezug zur Nationalstrasse haben¹⁰, werden sie also vollständig über den NAF finanziert.

3.2 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr-Fonds, Teil PAV

Im Rahmen des PAV beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsinfrastrukturprojekten von Städten und Agglomerationen, wenn diese ihre Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen. Der Bund kann auch den Bau einiger Infrastrukturen an **Verkehrsdrehscheiben** in Agglomerationen mitfinanzieren¹¹. Dazu gehören z. B. die Haltestellen städtischer Bus- oder Tramlinien, Veloabstellplätze und Veloverleihstationen sowie jegliche Art von Parkplätzen für den MIV (Park&Ride, Carpooling- und -Sharingplätze)¹². Seit der ersten Generation des PAV werden Verkehrsdrehscheiben in einer Gesamthöhe von über 0,54 Milliarden Franken mitfinanziert, also zu einem Anteil von rund 9 % an den gesamten Bundesbeiträgen im Rahmen des PAV. Fuss- und **Veloinfrastrukturen** in Agglomerationen werden ebenfalls über das PAV mitfinanziert. Hier beträgt die Förderung des Bundes über alle vier Generationen des PAV sogar rund 1,3 Milliarden Franken, was einem Anteil von rund 22 % aller Bundesbeiträge im Rahmen des PAV entspricht¹³. Für beide Massnahmenkategorien sind die Anteile über die Generationen hinweg steigend, mit finanziellen Anteilen der Verkehrsdrehscheiben von knapp 10 % für die Mitfinanzierung von Verkehrsdrehscheiben sowie 33 % für die Veloinfrastrukturen, an der Höhe der gesamten Bundesbeiträge im Rahmen der vierten Generation des PAV

⁹ sowie auch Haltestellen des öffentlichen Verkehrs

¹⁰ Über- oder Unterführungen bei Nationalstrassen können aber je nach Verursacher und Interesse auch Angelegenheit der Kantone oder Gemeinden sein. Eine genaue Schätzung der Kostenanteile für Veloinfrastrukturen ist aufgrund des häufigen Mischverkehrs mit anderen Verkehrsmitteln (insbesondere MIV und Fussverkehr) schwierig.

¹¹ Die Verkehrsdrehscheiben und Veloanlagen müssen Verkehrsinfrastrukturen der Gemeinwesen, also öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Gemeinden, regionale Gebietskörperschaften und Kantone) darstellen.

¹²

¹³ Zum Vergleich wurden in den ersten vier Generationen des PAV Projekte des MIV in einer Höhe von 1,71 Milliarden CHF (27 %), Projekte des ÖV in einer Höhe von 2.66 Milliarden CHF (42%) sowie 5 Millionen CHF übrigen Infrastrukturen (1 %) unterstützt.

Gemäss Artikel 17d Absatz 1 MinVG¹⁴ handelt es sich beim PAV um eine Mitfinanzierung des Bundes zwischen 30 und 50 %. Dabei können auch Verkehrsinfrastrukturen in ländlichen Räumen mitfinanziert werden, die ausserhalb des beitragsberechtigten Perimeters liegen. Die Voraussetzung dafür ist, dass deren Nutzen grösstenteils innerhalb der angrenzenden beitragsberechtigten Stadt oder Agglomeration (BeSA) anfällt (Art. 19 Abs. 3 MinVV¹⁵). Dies ist heute schon der Fall, vor allem für **Verkehrsdrehscheiben**, die einen quellnahen Umstieg vom MIV auf den öffentlichen Verkehr unterstützen. Für Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen ist der Nachweis des Nutzens für den angrenzenden BeSA-Perimeter schwieriger zu erbringen, und eine Mitfinanzierung über das PAV betrifft vor allem Verkehrsinfrastrukturen mit räumlicher Nähe und direkter Verbindung zum angrenzenden BeSA-Perimeter.

Für die Massnahmen mit pauschalen Bundesbeiträgen (bestimmte Massnahmenkategorien mit Kosten < 5 Millionen Franken) beruht die Berechnung des Beitragssatzes neben der Qualität der Konzeption standardisierten Kosten pro Leistungseinheit¹⁶. Die Bemessung der Leistungseinheiten bezieht sich heute nur auf den BeSA-Perimeter. Bei diesen Massnahmen besteht für die Trägerschaften höhere Flexibilität, da sie nicht realisierbare Teilmassnahmen durch andere Teilmassnahmen ersetzen können, wenn diese ebenfalls dem Gesamtkonzept entsprechen. Die Ersatzmassnahmen können auch ausserhalb des BeSA-Perimeters liegen. Somit könnten darüber die z. B. Aufwertung bestehender Haltestellen von Tram und Bus (**Verkehrsdrehscheiben**) und neue **Veloinfrastrukturen** in ländlichen Räumen mitfinanziert werden.

3.3 Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)

Der Bund leistet aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanzielle Unterstützung an die Kantone von rund 500 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Abbildung 3). Er macht «Global- bzw. Pauschalbeiträge für Hauptstrassen» sowie für Strassen, welche sich in Berggebieten und Randregionen befinden. Die Höhe der Globalbeiträge für die Hauptstrassen richtet sich nach fixen Kriterien wie Strassenlänge, Verkehrsleistung, Höhenlage und Bergstrassencharakter (Art. 13 Abs. 2 MinVG). Dabei werden die Höhenlage und Bergstrassencharakter viermal höher gewichtet als die anderen Kriterien (Art. 13 Abs. 3 MinVG). Die Pauschalbeiträge für Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen in den betroffenen Kantonen bemessen sich nach der Strassenlänge (Art. 14 Abs. 1 MinVG). Der Bund kann allerdings nicht fordern, dass die Kantone mit diesen Beiträgen **Verkehrsdrehscheiben** oder **Veloinfrastrukturen** finanzieren, und er hat auch keine Einsicht in die Verwendung der Beiträge¹⁷.

¹⁴ SR 725.116.2

¹⁵ SR 725.116.21

¹⁶ Z. B. pro Längeneinheit des Velowegs oder pro Quadratmeter aufzuwertenden Strassenraums

¹⁷ Gemäss einem informellen Austausch mit einigen Kantonen finanzieren diese den Bau von kantonalen Veloinfrastrukturen und unterstützen kommunale Veloinfrastrukturen, solange diese von regionalem Interesse sind (Beispiele der Kantone Bern, Zürich und Wallis).

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

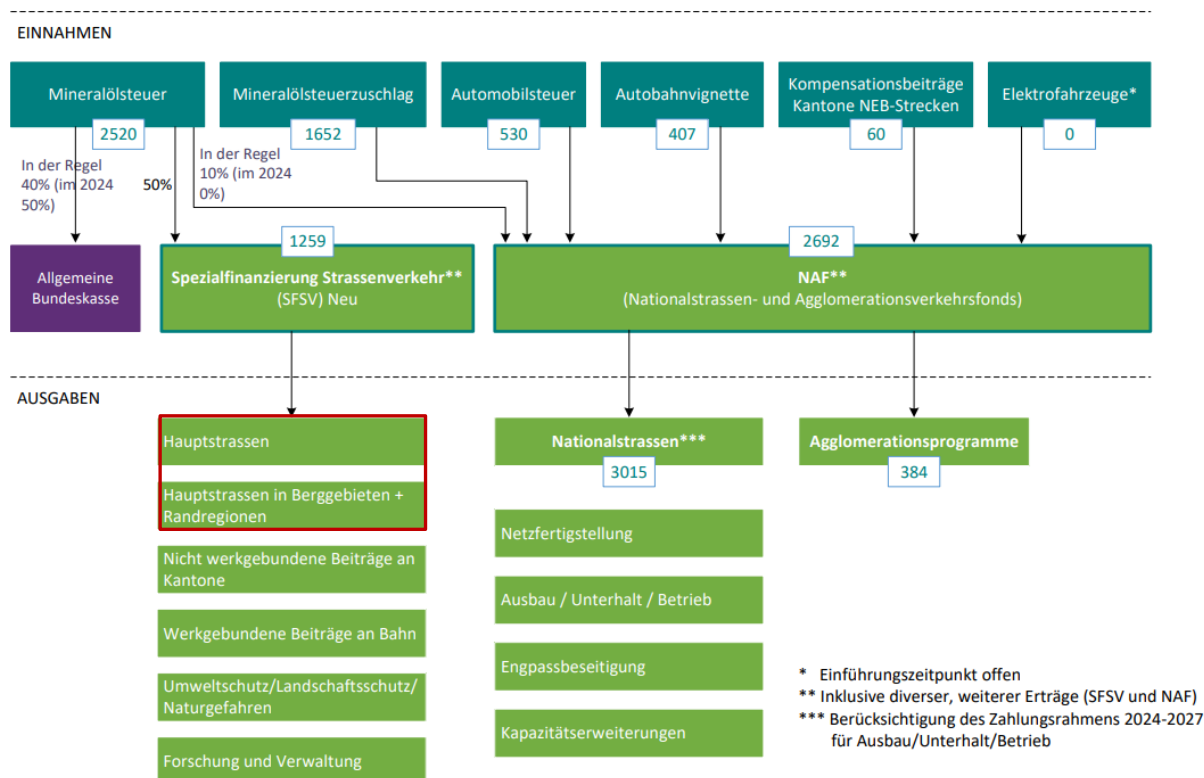


Abbildung 3: Finanzflüsse und Verwendung der Gelder aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) und dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr-Fonds (NAF). Quelle: ASTRA 2024

3.4 Bahninfrastrukturfonds (BIF)

Die Finanzierung über den BIF ist im Eisenbahngesetz (EBG¹⁸) definiert. Art. 62 EBG bestimmt die durch den Bund finanzierte Infrastruktur und den Eisenbahn-bezogenen Perimeter. Zum mitfinanzierbaren Perimeter gehören die Publikumsanlagen in Bahnhöfen (**Verkehrsdrehscheiben**) mit allen für den bahnbetrieblichen Personenfluss notwendigen Anlagen wie Perrons und Personenunter- und -überführungen (vgl. Abbildung 4)¹⁹.

Der Zugang zum Bahnhof sowie dessen Publikumsanlagen fallen nicht in den mitfinanzierbaren Perimeter und sind daher von einer Finanzierung über den BIF ausgeschlossen. Zurzeit wird geprüft, ob bei einer wesentlichen Verbesserung der Zugänglichkeit allfällige Interessenbeiträge, z.B. für zulaufende Fuss- oder Velowege, möglich sind. Elemente von Verkehrsdrehscheiben wie Haltestellen des Ortsverkehrs (Tram-/ und Trolleybusstrecken, ohne S-Bahn) liegen ausserhalb des Bahnperimeters und sind von einer Finanzierung durch den BIF ausgeschlossen. Städtische Buslinien inklusive Haltestellen, Veloverleihstationen fallen nicht unter dem Geltungsbereich des EBG und können ebenfalls nicht über den BIF finanziert werden. Auch können jegliche Art von Parkplätzen für den MIV (P&R, Carpooling und -Sharing) nicht über bahngelungene Mittel finanziert werden²⁰.

Bei der Integration einer **Veloquerung** trägt der BIF nur die Kosten für den Ersatz der bestehenden Verbindung, während der Bestellende der Veloquerung (z. B. die Gemeinde) die Mehrkosten über-

¹⁸ SR 742.101

¹⁹ Nach heutiger Rechtslage beginnt der Bahnhof vor dem entsprechenden Zugang wie der Türe des Aufnahmegebäudes.

²⁰ 1996 wurde mit einer Volksabstimmung die früher bestehende Mitfinanzierung von Bahnhofparkanlagen aus zweckgebundenen Mineralölsteuermitteln (Investitionsbeiträge) aufgehoben. In den Abstimmungserläuterungen wurde darauf hingewiesen, dass die Finanzierung künftig mit Beiträgen der Benutzenden, der Gemeinden, der Kantone oder der Bahnunternehmen zu erfolgen habe. Historisch bedingt gehören heute P+R teilweise den Bahnunternehmen. Diese dürfen aber keine ungedeckten Kosten verursachen und somit keine Finanzierung durch den Bund zur Folge haben (vgl. auch Kapitel 5, Szenario 3).

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

nimmt. **Veloabstellanlagen** am Bahnhof bilden kleinere Ausnahmen von der vollständigen Finanzierung durch den BIF, da sie die Schnittstelle zwischen Langsamverkehr (Strassenverkehr) und Eisenbahn bilden. In der heutigen Praxis werden sie bis zu 50 % vom Bund mitfinanziert. Es handelt sich dabei um pauschale Beiträge mit festgelegten Kostensätzen, welche freiwillig je nach Verfügbarkeit der Mittel bereit gestellt werden²¹.



Abbildung 4: Schema Verantwortliche für Finanzierung von Bahnhöfen. Quelle: VöV 2023

3.5 Neue Regionalpolitik (NRP) und Tourismusförderung

Gemäss dem Beschluss des Parlaments zur Standortförderung 2024-2027²², welche im Rahmen der neuen Regionalpolitik verabschiedet wurde, kann der Bund Kleininfrastrukturen in einer Höhe bis zu 50'000 Franken mitfinanzieren. Förderfähig sind dabei Projekte, die zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region beitragen, also keine Projekte zur Sicherung der Grundversorgung. Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur in ländlichen Räumen gehören in der Regel zur Basisinfrastruktur und müssen von den Kantonen und Gemeinden finanziert werden. Allenfalls könnten punktuell Elemente vor allem touristisch geprägter **Verkehrsdrehscheiben** mitfinanziert werden, zum Beispiel Schliessfächer für Sportgeräte an Bahnhöfen. **Veloinfrastrukturen** für den Alltagsverkehr sind von einer Mitfinanzierung ausgeschlossen.

Ein weiteres nationales Förderprogramm im Tourismusbereich besteht im Rahmen von «Innotour» (Federführung SECO, Recovery Programm), welches innovative Tourismusprojekte in einer Höhe von 50-70 % unterstützt. Im Fokus stehen dabei Projekte mit nationaler Reichweite und Modellcharakter, welche allenfalls für vereinzelte Veloprojekte im touristischen Bereich in Frage kämen. Die Finanzierung von Basisinfrastrukturen ist aber nicht möglich.

Um der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone Rechnung zu tragen, sind Ausgleichszahlungen des nationalen Finanzausgleichs vorgesehen. Im Rahmen des Finanzausgleichs wird

²¹ Eine für 2024 vorgesehene Richtlinie des BAV wird diese Punkte regeln. Bisher liegen keine verlässlichen Daten vor, zu welcher Höhe Veloabstellanlagen bereits aus dem BIF mitfinanziert wurden.

²² Die Bedingung für eine Förderung sind die Generierung von marginalem Cash-Flow von regionalwirtschaftlicher Bedeutung, wenn sie von anderen wirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren kommerziell genutzt werden können.

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

unter anderem die finanzielle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen definiert²³. Schliesslich kennen die Kantone auch einen innerkantonalen Finanzausgleich.

3.6 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Mit der LSVA wird seit 2001 die Nutzung der öffentlichen Strassen der Schweiz durch Lastwagen und andere schweren Güterfahrzeugen mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen besteuert²⁴. Gemäss Art. 19 Abs. 2 des Schwerverkehrsabgabegesetzes²⁵ (SVAG) gehen 1/3 der Nettoeinnahmen aus der LSVA an die Kantone. Mit den rund 500 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Anhang) gleichen die Kantone die von ihnen getragenen ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs aus. Ein gewisser Anteil kann dem strassengebundenen **Veloverkehr** zugutekommen, z. B. dem Bau von Radstreifen oder -wegen entlang einer öffentlichen Strasse.

Seit 2019 regeln der Art. 19, Abs. 4 des SVAG und der Art. 85 der Schwerverkehrsabgabeverordnung²⁶ (SVAV), dass **13,5 Prozent des Kantonsanteils vorab auf die Kantone mit Berg- und Randgebieten verteilt werden**²⁷. Gemäss Art. 19a SVAG fließen die Einnahmen der LSVA direkt in die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen. Der verbleibende Anteil, der an *alle* Kantone geht, wird anhand eines Verteilschlüssels gemäss Strassenlänge, Strassenlast, Bevölkerung und steuerliche Belastung des Motorfahrzeugverkehrs bemessen (Art. 40 und Anhang 4 SVAV). Dem Bund liegen keine flächendeckenden Informationen zur Verwendung der kantonalen Anteile vor. Gemäss einer älteren Studie des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE 2009) handhaben die Kantone die Verwendung der Beiträge sehr unterschiedlich. Es ist aber bekannt, dass verschiedene Kantone darüber auch Velowege auf Kantonstrassen sowie Velorouten im kantonalen Interesse auf kommunalen Grund mitfinanzieren.

4. Fachliche Unterstützung

Der Bund stellt über verschiedene Studien und Programme Grundlagenwissen zu Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen zur Verfügung und unterstützt die Kantone und Gemeinden bei ihren Planungen. Aus heutiger Sicht ist die fachliche Unterstützung als ausreichend zu betrachten; bei Bedarf könnten weitere Studien durchgeführt werden.

4.1 Fachliche Unterstützung im Rahmen des PAV

Um die Trägerschaften bei der Erarbeitung ihrer Agglomerationsprogramme zu unterstützen, führt das ARE Grundlagenstudien zur «Gestaltung der Mobilität in Agglomerationen» durch. Diese Studienreihe beschäftigt sich z. B. mit der Vernetzung der nationalen und lokalen Infrastrukturen (Schnittstellen) über Verkehrsdrehscheiben, den Herausforderungen von Parkraummanagement und P+R sowie dem Potenzial der E-Mobilität im Veloverkehr²⁸. Zwar stehen bei diesen Studien die urbanen Räume im Vordergrund, die Themen sind aber auch für die ländlichen Räume von Bedeutung.

²³ Mit den sogenannten Verbundaufgaben werden die Aufgabenbereiche definiert, welche in gemeinsamer finanzieller Verantwortung von Bund und Kantonen liegen.

²⁴ Die Besteuerung beträgt zwischen 2,28 und 3,10 Rp/tkm.

²⁵ SR 641.81

²⁶ SR 641.811

²⁷ Als Berg- und Randgebiete gelten die Regionen gemäss SVAV, Anhang 2. Die Berechnung der entsprechenden Abgaben richtet sich nach der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Güterverkehrslage in den betroffenen Kantonen (Art. 39 SVAV).

²⁸ Die Schlussberichte auf der Homepage des ARE einsehbar: [Gestaltung von Mobilität in Agglomerationen \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/section/05/insertion/13065).

4.2 Fachliche Unterstützung im Rahmen des Programms Verkehrs-drehscheiben (PVD)

Das UVEK hat verschiedene Grundlagenstudien zu Verkehrsdrehscheiben durchgeführt²⁹. Im Vordergrund stehen dabei die Typisierung und Verortung von Drehscheiben, die Potenziale und der Beitrag zur Verlagerung vom MIV auf andere, flächeneffizientere Verkehrsmittel sowie zielführende begleitende Massnahmen, welche angebots- und nachfrageorientiert die Nutzung von Verkehrsdrehscheiben unterstützen³⁰.

4.3 Fachliche Unterstützung im Rahmen des Veloweggesetzes und der Roadmap Velo

Im Rahmen des Veloweggesetzes vom 18. März 2022, Art. 13-16, stellt der Bund Grundlagen und Informationen bereit, um die Kantone bei ihrer Velowegplanung zu begleiten. Eine finanzielle Förderung von Velowegen durch den Bund ist nicht möglich³¹. Der Bund hat die planerischen und finanziellen Zuständigkeiten des Bundes zu wahren (vgl. Artikel 88 Absatz 2 BV).

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat verschiedene Grundlagenarbeiten zum Velofahren und entsprechenden Anforderungen an die Planung publiziert. Die Studien befassen sich nicht explizit mit Velofahren in ländlichen Räumen, beleuchten aber Themen wie die Nutzung des Velos im Freizeitverkehr und als Reise- und Sportmittel über die Infrastruktur der Veloland-Routen³². Die in den Studien dargestellten Anforderungen wie die Führung von Velos in Kreuzungen gelten weitgehend sowohl für den urbanen als auch den ländlichen Raum. Im Rahmen der Beantwortung des Postulats Cattaneo 19.4631 «Ein sicheres und schnelles Velo-Nationalstrassennetz zwischen den Schweizer Agglomerationen» kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der Fokus von Velobahnen auf der Erschliessung und Vernetzung von Agglomerationen liegt, aber nicht auf einem schweizweiten Netz. Velobahnen für den Alltagsverkehr ohne Bezug zu einer Agglomeration haben eine nachrangige Bedeutung in ländlichen Räumen³³.

Um seine velobezogenen Ziele der verschiedenen Programme, Konzepte und Aktionspläne zur Umsetzung zu bringen, hat das UVEK 2022 die Roadmap Velo ins Leben gerufen. Mit der Roadmap Velo werden die Aktivitäten und Informationen der verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure im Veloverkehr noch besser aufeinander abgestimmt. Ziel der Roadmap ist eine Verdopplung der mit dem Velo gefahrenen Kilometer und Wege bis 2035. Als Handlungsfelder identifiziert der Bund z. B. die Förderung von Wissen und Daten zum Velo, die Unterstützung bei der Schaffung sicherer und attraktiver Velowege sowie die Stärkung des Velos in der Transportkette. Projekte wie die Praxishilfe zur Velowegnetzplanung, die Schwachstellenanalysen Langsamverkehr auf Nationalstrassen und das Monitoring des Fuss- und Veloverkehrs sind auch für den ländlichen Raum von Interesse.

4.4 Weitere

Weitere Instrumente zur Förderung der Konzeption von Verkehrsdrehscheiben und Veloverkehr in ländlichen Räumen bestehen unter anderem im Rahmen der Koordinationsstelle für nachhaltige

²⁹ Die Schlussberichte sind auf der Homepage des ARE einsehbar: [Verkehrsdrehscheiben \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/bereitschaften/verkehrsdrehscheiben)

³⁰ Zu den angebotsorientierten begleitenden Massnahmen zählen z. B. die Förderung der digitalen Vernetzung durch den Aufbau einer Mobilitätsdateninfrastruktur sowie eine attraktive städtebauliche Gestaltung der Drehscheiben. Auf der Nachfrageseite sind Massnahmen wie Verkehrs- und Parkraummanagement und Temporeduktionen im urbanen Raum zu nennen.

³¹ Ausnahme: Ab 1.1.2023 werden Velowege durch den Bund finanziert, soweit ein Veloweg zum Strassenkörper einer Nationalstrasse gezählt werden kann (s. auch Kapitel 3.2)

³² Z. B. Velofahren in der Schweiz 2020, Veloland-Befragung 2019, Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2020» zum Veloverkehr, Langsamverkehr entlang von Gewässern 2019

³³ Die Bedeutung von Velobahnen im Verkehrssystem der Schweiz; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4631 Cattaneo (FDP-Liberale Fraktion) vom 20. Dezember 2019

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

Mobilität «KOMO» (bis Ende 2024³⁴), in den «Modellen Nachhaltige Mobilität in Gemeinden» (MONAMO) sowie in den «Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung» (MOVO). Mit diesen Programmen kann der Bund lokale Planungen sowie Massnahmen zu Kommunikation und Sensibilisierung der Bevölkerung finanziell und fachlich unterstützen. **Eine finanzielle Förderung des Baus von Infrastrukturen ist aber nicht möglich.** Während sich bei den KOMO- und MONAMO-Projekten die Förderung explizit auf nachhaltige Mobilitätsformen konzentriert(e), steht bei den Modellvorhaben die nachhaltige Verbesserung der Wohnqualität und des gesellschaftlichen Zusammenhangs im Vordergrund (vgl. Art. 29a RPG). Bei der Auswahl der Modellprojekte stehen unter anderem die Übertragbarkeit der Modellprojekte und das Multiplikationspotenzial im Vordergrund.

2021-2023 hat der Bund im Rahmen von KOMO z.B. innovative Planungsansätze zu Verkehrsdrehscheiben gefördert und fachlich begleitet, z. B. den Aufbau einer Toolbox zu Verkehrsdrehscheiben für mittlere Gemeinden (Projekt «RegioHub+» für die Gemeinden Saint-Maurice, Laupen, Lichtensteig, Burgdorf und Liestal). Bei MONAMO wurde 2021 u.a. der Veloverkehr gefördert. Im Rahmen der Modellvorhaben (MOVO) 2024-2027 sollen unter anderem die Beziehungen zwischen ländlichen Zentrumsgemeinden und umliegenden Gemeinden gestärkt werden, wozu Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen einen Beitrag leisten³⁵.

Schliesslich unterstützt der Bund im Rahmen von Energie Schweiz verschiedene Aktivitäten zur Veloförderung wie «Cyclomania» und die «Plattform Schule+Velo».

5. Denkbare Ausweitungen: drei Szenarien

Nachfolgend werden drei Szenarien skizziert, welche sich mit der Mitfinanzierung von Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen befassen. Die drei Szenarien unterscheiden sich hinsichtlich ihrer erwarteten rechtlichen Auswirkungen, welche es bei Weiterverfolgung zu detaillieren gälte.

5.1 Szenario 1: Ausschöpfung des heutigen rechtlichen Rahmens

Im Szenario 1 wird der Spielraum der bestehende Finanzierungs- und Fördermechanismen ausgenutzt, ohne den rechtlichen Rahmen anzupassen. Verkehrsdrehscheiben werden heute schon auch ausserhalb des BeSA-Perimeters über das **PAV** mitfinanziert werden, wenn ein Nutzen grösstenteils im angrenzenden BeSA-Perimeter nachgewiesen werden kann. Die gleichen Finanzierungsregeln könnten auch für Veloverkehrsinfrastrukturen angewendet werden. Denkbar wäre z. B. die Mitfinanzierung von Veloinfrastrukturen im Radius von 15 km um eine Verkehrsdrehscheibe, die an den ÖV anschliesst. Dabei muss der Nutzen dieser Veloverkehrsinfrastruktur grösstenteils innerhalb der angrenzenden beitragsberechtigten Stadt oder Agglomeration anfallen. Allfällige Präzisierungen dazu könnten ab der sechsten Generation auf Ebene der Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV; interner Verwaltungsverordnung) aufgenommen werden. Vermutlich können aber nicht alle Veloinfrastrukturen von dieser Mitfinanzierung profitieren, denn der Nachweis über den Bezug zur beitragsberechtigten Stadt oder Agglomeration dürfte nicht überall zu erbringen sein.

Da ausserdem die Finanzierung von Veloinfrastrukturen über den **BIF** ausgeschlossen ist, wird sich auch in Zukunft die Finanzierung aus dem BIF höchstens auf Veloabstellplätze an Bahnhöfen beschränken.

³⁴ KOMO wird ab Ende 2024 eingestellt.

³⁵ «Funktionale Räume durch eine bessere Lebensqualität und Vernetzung stärken»

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

Weiterhin ist zu beachten, dass bereits heute über die pauschalen Beiträge vom Bund an die Kantone im Rahmen der **SFSV** und der **LSVA** beachtliche Mittel vom Bund an die Kantone fliessen (rund 1 Milliarde Franken pro Jahr). Gemäss erster Kontakte mit einigen Kantonen profitieren insbesondere die Velowege entlang kantonaler Strassen sowie Velorouten überregionalen Interesses bereits von diesen Mitteln. Konkrete Bedingungen für die Verwendung der kantonalen Anteile (Erträge) aus der SFSV und der LSVA wären aber vermutlich schwierig durchzusetzen bzw. bedürfen mindestens einer Verordnungsanpassung (vgl. auch Szenario 2).

5.2 Szenario 2: Anpassungen auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe

Auf Gesetzesebene könnte einerseits ein **neuer Fördertatbestand** geschaffen werden, um zukünftig wichtige Verkehrsinfrastrukturen in ländlichen Räumen mitzufinanzieren. Als rechtliche Grundlage kam bereits Art. 88 Abs. 2 BV zur Anwendung, wonach der Bund Massnahmen der Kantone und Dritter zur Anlage und Erhaltung von Fuss-, Wander- und Velowegen unterstützen und koordinieren kann. Eine weitere rechtliche Grundlage könnte Art. 81 BV sein, nach dem der Bund im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes öffentliche Werke errichten und betreiben oder ihre Errichtung unterstützen kann³⁶. Für die Schaffung eines neuen Fördertopfes wäre vor allem die Frage zu klären, woher das Geld für diesen neuen Fördertatbestand stammen könnte. Der damit verbundene Aufwand wäre verhältnismässig hoch für die benötigten Mittel von 40 - 100 Millionen Franken pro Jahr für eine Finanzierung durch den Bund in einer Höhe von 40 - 100 % für Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen. Angesichts zahlreicher ungeklärter Fragen ist diese Option wenig realistisch.

Sollte es sich um eine Mitfinanzierung des Bundes (< 100 %) ähnlich wie bei den Agglomerationsprogrammen handeln, stellte sich die Frage nach der Auswahl der unterstützten Projekte. Die Projekte müssten gemäss eines speziellen Fördermechanismus beim Bund zur Prüfung eingereicht werden. Dieser müsste Vorgaben definieren und für die Prüfung der lokalen Projekte ausreichende Ressourcen bereitstellen. Alternativ wäre eine Vollfinanzierung (= 100 %) der lokalen Infrastrukturen durch den Bund denkbar. Mit rund 100 Millionen Franken pro Jahr könnte der Bund wichtige Verkehrsdrehscheiben und Velowege in ländlichen Räumen voll finanzieren. Bei einer Vollfinanzierung wäre der Bund a priori auch für die Planung, den Bau und die Instandhaltung der Infrastrukturen verantwortlich. Der Bund wäre also der Eigentümer lokaler Anlagen. Da dieses Vorgehen wenig stufengerecht wäre und klar in das Subsidiaritätsprinzip eingreifen würde, ist es ebenfalls nicht empfehlenswert.

Eine weitere Möglichkeit wäre, das Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) dahingehend anzupassen, dass direkt im Bereich von Nationalstrassen der 1. Klasse (Autobahnen) gelegene Verkehrsdrehscheiben als Bestandteil der Nationalstrasse gelten. Dafür müsste sichergestellt sein, dass diese Anlagen zur technisch richtigen Ausgestaltung der Nationalstrasse erforderlich sind. Nach heutigem Wissensstand über die Funktion und Ausgestaltung von Verkehrsdrehscheiben dürfte dieser Nachweis aber nur schwer zu erbringen sein. Das Geld käme ausserdem nur wenigen Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen zugute, da die Autobahnanschlüsse überwiegend im Agglomerationsperimeter liegen. Wenn die Verkehrsdrehscheiben als Bestandteil der Nationalstrasse gelten, dann würde die Finanzierung für den Bau, Betrieb und Unterhalt dieser Anlagen grundsätzlich über den **NAF** erfolge. Es wären folglich Autobahndrehscheiben in Bundeshand, im Gegensatz zu Verkehrsdrehscheiben in lokaler Hand (vgl. Szenario 3. Der Bund wäre Eigentümer und das ASTRA für den Bau, Betrieb und Unterhalt dieser Anlagen zuständig. Dies widerspräche vermutlich dem Subsidiaritätsprinzip.

Weiterhin könnte der Bund für die Beiträge, die er im Rahmen der **SFSV** und/oder der **LSVA** an die Kantone leistet, allenfalls Bedingungen für deren Nutzung formulieren. Denkbar wäre zum Beispiel,

³⁶ Allerdings sind diese Beiträge werkgebunden und nicht als allgemeiner, schweizweiter Fördertopf verwendbar.

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

ländlichen Räumen geschaffen würde³⁸. Bei der SFSV könnten die Anpassungen der Einnahmen über die Mineralölsteuer allenfalls mit den laufenden Arbeiten zur Einführung einer Abgabe auf E-Motorfahrzeuge abgestimmt werden³⁹. In diesem Zusammenhang könnte die Verteilung der Einnahmen neu diskutiert werden. Fraglich ist wieder, ob die verhältnismässig geringen notwendigen Mittel einen neuen Fördertatbestand rechtfertigen und warum Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen ein Vorrang gegenüber anderen Verkehrsinfrastrukturen eingeräumt werden sollte.

Schliesslich ist denkbar, dass längerfristig das **Veloweggesetz** eine finanzielle Förderung der Veloinfrastruktur enthalten könnte. Auch hier wäre eine Verfassungsänderung notwendig. Im Rahmen des Anfang 2023 in Kraft getretenen Veloweggesetzes hat sich das Schweizer Parlament aber gegen eine Finanzierung von Veloinfrastrukturen ausgesprochen. Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sind zu wahren, und neue Verbundaufgaben zur gemischten Finanzierung von Bund und Kantonen scheinen nicht erwünscht⁴⁰. Diese Option ist somit ebenfalls höchst unwahrscheinlich.

Verfassungsanpassungen zugunsten neuer Fördertatbestände aus bestehenden Fonds **werden nicht empfohlen**, denn diese scheinen weder zum gewünschten Ziel zu führen noch politisch tragbar zu sein.

6. Fazit und empfohlenes Szenario

Die Planung und der Bau von Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen liegen in erster Linie in der Hand von Kantonen und Gemeinden. Der Bund kann diese Aktivitäten finanziell und fachlich unterstützen. Die fachliche Unterstützung von Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen durch den Bund kann heute grundsätzlich als ausreichend betrachtet werden.

Der Bundesrat anerkennt jedoch, dass bezüglich der Mitfinanzierung von Veloinfrastrukturen und Verkehrsdrehscheiben im ländlichen Raum durch den Bund eine gewisse Lücke besteht. Diese scheint aber verhältnismässig klein zu sein. Zudem fliessen bereits heute namhafte Beträge vom Bund an die Kantone, welche für solche Investitionen verwendet werden könnten. Sollte die finanzielle Unterstützung von Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastrukturen in ländlichen Räumen erhöht werden, gibt es drei mögliche Szenarien.

Der Bundesrat empfiehlt das Szenario 1 («Status quo - Ausschöpfung des gegebenen rechtlichen Rahmens»): Unter gegebenem rechtlichem Rahmen kann der Bund Veloinfrastrukturen im Zulauf von Verkehrsdrehscheiben ausserhalb des eigentlich beitragsberechtigten Perimeters aus dem PAV mitfinanzieren. Die entsprechenden Rahmenbedingungen können bereits für die 6. Generation des Agglomerationsprogramms (Einreichung beim Bund 2028) in den Richtlinien definiert und kommuniziert werden. Die Publikation dieser Richtlinien ist bereits für Frühling 2025 vorgesehen.

Weitere Ausdehnungen der Finanzierungsmöglichkeiten, welche Anpassungen auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe (Szenario 2) oder sogar auf Verfassungsstufe (Szenario 3) zur Folge hätten, werden nicht empfohlen. Der geschätzte notwendige Mittelbedarf für den Bund wäre zwar nicht unerheblich, es würde aber für die einzelnen Kantone nur eine moderate Mitfinanzierung resultieren. Es wäre deshalb kaum verhältnismässig, entsprechende rechtliche Anpassungen vorzunehmen. Auch würde dadurch in die Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden eingegriffen, was nicht verhältnismässig wäre. **Szenario 2 und 3 werden daher verworfen.**

³⁸ Der Grundsatz, dass der Bund den Kantonen zweckgebundene Beiträge aus der SFSV ausrichtet, ist in Art. 86 Abs. 3 Bst. c BV verankert.

³⁹ Die Vorlage wird voraussichtlich Sommer 2024 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben; die Erarbeitung der Botschaft ist ab Herbst 2024 vorgesehen.

⁴⁰ Dagegen sind derzeit verschiedene Kantone daran, ihre Gesetzgebung anzupassen und die finanziellen Beiträge für Veloinfrastrukturen zu erhöhen oder erstmals zu regeln.

Literaturverzeichnis

Agglomeration Basel (2023): Antwort auf ad-hoc-Anfrage des BAV zu Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen: Email von P. Leypoldt vom 8. Mai 2023

ARE (2023a): Verkehrsdrehscheiben Erkenntnisse aus verschiedenen Grundlagenstudien Synthesebericht Programm Verkehrsdrehscheiben

ARE (2023b): Verkehrsdrehscheiben. So kommen wir schnell und bequem ans Ziel

ARE (2023c): Verkehrsdrehscheiben im Handlungsraum Luzern - Schlussbericht

ASTRA (2019): Langsamverkehr entlang von Gewässern 2019

ASTRA (2020): Velofahren in der Schweiz 2020: Auswertung Veloland-Befragung 2019 und Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2020». Materialien Langsamverkehr No. 149

BFE (2023): Website MONAMO / Energie Schweiz für Gemeinden. [MONAMO – Modelle nachhaltige Mobilität \(local-energy.swiss\)](https://www.monamo.ch/)

BFS/ARE (2023): Mobilitätsverhalten der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2021, Neuchâtel und Bern

Bundesrat (2013): Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013

Bundesrat (2024): Die Bedeutung von Velobahnen im Verkehrssystem der Schweiz Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4631 Cattaneo (FDP-Liberale Fraktion) vom 20. Dezember 2019

Büro für Mobilität / BfM (2023). Zusammenfassung erster Ergebnisse zum KOMO-Projekt RegioHub+

Kanton Aargau (2023): Antwort auf ad-hoc-Anfrage des BAV zu Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen: Email von J. Lietha vom 10. Mai 2023

Kanton Bern (2023): Antwort auf ad-hoc-Anfrage des BAV zu Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen: Email von C. Aebi vom 11. Mai 2023

Kanton Jura (2023): Antwort auf ad-hoc-Anfrage des BAV zu Verkehrsdrehscheiben in ländlichen Räumen: Email von D. Asseo vom 5. Mai 2023

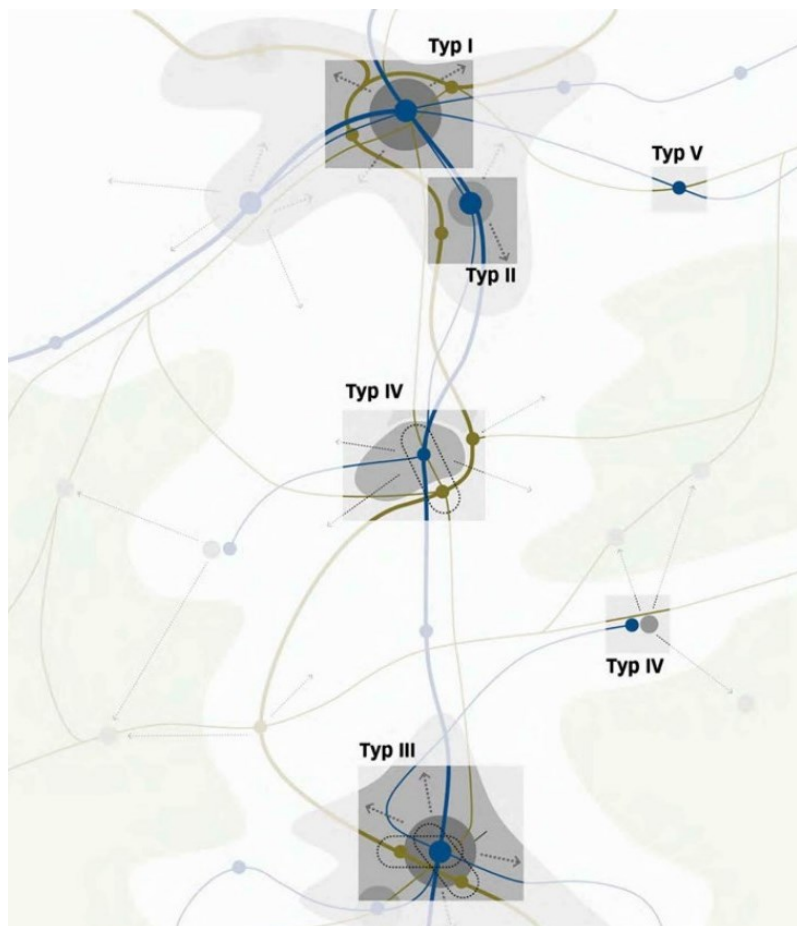
UVEK (2021): Sachplan Verkehr, Teil Programm: «Mobilität und Raum 2050»

VöV (2023): Verkehrsdrehscheiben - Eine Planungshilfe für lokale Akteure; Band 1: Grundlagen, Handlungsansätze und Methoden

Anhang

Ergänzende Informationen zu Kapitel 2

Vorschlag einer Typisierung von Verkehrsdrehscheiben gemäss dem Sachplan Verkehr, Teil Programm



Typ I: Hauptdrehscheibe grosser Agglomeration: Im Hauptkern einer grossen Agglomeration

Typ II: Sekundäre Drehscheibe grosser Agglomeration: Im oder nah am Hauptkern einer grossen Agglomeration

Typ III: Zentrale Drehscheibe weiterer Agglomerationen: Im Kern einer mittleren bzw. kleineren Agglomeration

Typ IV: Drehscheibe eines regionalen Knotens: Zentralität innerhalb (Nebenkern) oder ausserhalb einer Agglomeration

Typ V: MIV-Bündelungs-Drehscheibe: Unterschiedliche Standorte an Schnittstellen zwischen (National-)Strassen und ÖV-Haltstellen mit gutem Angebot; von «nah am Kern» bis «ausserhalb der Siedlung»

Kleine dezentrale P+R/B+R: So nahe wie möglich an der Verkehrsquelle und mit Potenzial für den frühzeitigen Umstieg auf flächenschonende Verkehrsmittel.

Abbildung: Vorschlag einer Typisierung von Verkehrsdrehscheiben gemäss Sachplan Verkehr, Teil Programm. Quelle: ARE 2021

Schätzung der Investitionskosten in ländlichen Räumen, analog zu den Agglomerationsprogrammen

Heute leben rund 22 % der Bevölkerung der Schweiz nicht in einer Agglomeration, und nur 16 % der Beschäftigten arbeiten ausserhalb einer Agglomeration. Der jährliche Investitionsbedarf für alle Arten von lokalen Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen der Agglomerationsprogramme liegt bei 0,8 Milliarden Franken Gesamtinvestition⁴¹. Setzt man diesen Investitionsbedarf ins Verhältnis zur Einwohnerzahl in den Agglomerationsräumen (6,75 Millionen Einwohner in 2022), kann von einem jährlichen Bedarf von rund 120 Franken pro Kopf ausgegangen werden. Schaut man ausschliesslich auf die Verkehrsdrehscheiben und die Fuss- und Veloinfrastrukturen, machen diese jeweils 1/10 bzw. 1/3 aller Investitionen im Rahmen der Agglomerationsprogramme aus (Beispiel der Agglomerationsprogramme 4. Generation), also rund 12 Franken pro Kopf und Jahr für die Verkehrsdrehscheiben und 40 Franken pro Kopf und Jahr für die Fuss- und Veloverkehrsinfrastrukturen. Nimmt man gleiche Pro-Kopf-Ausgaben in

⁴¹ Zahlen 2021 gemäss Rechnung, 2022 und 2023 gemäss Voranschlag, Zahlen 2024 bis 2026 gemäss Finanzplan, 2027 -2030 gemäss Annahmen ARE unter Berücksichtigung des Zahlungsrahmens 2024-2027 gemäss Botschaft STEP Nationalstrassen 2023.

Verkehrsdrehscheiben und Veloinfrastruktur im ländlichen Raum stärken

den ländlichen Räumen wie in den Agglomerationen an, ergeben sich für die gesamte ländliche Bevölkerung (1,9 Millionen Einwohner) jährliche Investitionen von rund 23 Millionen Franken für die Verkehrsdrehscheiben sowie 75 Millionen Franken für Veloinfrastrukturen. Mit einem Zusatzbetrag von knapp 100 Millionen Franken pro Jahr würden also die beiden entsprechenden Kategorien von Verkehrsinfrastrukturen voll finanziert. Bei Annahme einer Mitfinanzierung durch den Bund von durchschnittlich 40 %, analog den Agglomerationsprogrammen, ergäben sich zusätzliche Ausgaben für den Bund von lediglich 40 Millionen Franken pro Jahr.

Um die Kosten aus den Agglomerationen auf den ländlichen Raum übertragen zu können, ist aber zu beachten, dass die Grundstückspreise in ländlichen Räumen überwiegend geringer ausfallen dürften als in den meisten Agglomerationen⁴². Diese vergleichsweise geringeren Kosten würden vermutlich von längeren Distanzen im Veloverkehr (zum Beispiel zur nächsten Verkehrsdrehscheibe) teilweise kompensiert. Allenfalls können auch eine schwierigere Topographie und zunehmende Naturgefahren die Kosten langfristig erhöhen.

Ergänzende Informationen zu Kapitel 3

Mittelfluss vom Bund an die Kantone

Tabelle 3: Entnahmen aus dem NAF für den Agglomerationsverkehr 2021–2030 (Angabe in Millionen Franken)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dringliche Projekte	3	0	0	0	0					
1. Generation	55	55	80	80	87	70	60	60	40	20
2. Generation	63	122	115	134	107	103	80	60	40	20
3. Generation	56	70	102	134	107	102	80	20		
4. Generation				40	50	70	100	140	190	210
5. Generation								40	50	70
Total PAV	177	247	297	388	351	345	320	320	320	320

Abbildung: Entnahme aus dem NAF für den Agglomerationsverkehr 2021-2030 (Botschaft zum Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2024 für Beiträge an Massnahmen im Rahmen des PAV)

⁴² Auch sind die Vorschriften für Bauten ausserhalb der Bauzonen zu wahren.

Finanzierbarkeit durch den Bahninfrastrukturfonds (Stand Mai 2022)

LFnr.	Anwendungsfälle	Kostenteilung für Investitionen	Kostenteilung für Folgekosten	Normativer Rahmen
1 Umfang der Infrastruktur				
	Infrastrukturen für gemeinsame Nutzung im Rahmen des Netzzugangs	Finanzierung BIF	Abhängig von den historischen Zusammenhängen (zeitliche Entwicklung der Kreuzung/Schnittstelle)	Art. 62 und 64 EBG
2 Kreuzungsbauwerke und vergleichbare Bauwerke				
	Brücke als Kreuzungsbauwerk, Bahnübergang, weitere Schnittstellenbauten (z.B. Stützmauer)	Finanzierung durch den Projektauslöser, Beitrag des Partners entsprechend den Vorteilen (z.B. Neuwertigkeit bei vorzeitigem Ersatz einer Anlage, besondere Anforderungen)	Abhängig von den historischen Zusammenhängen (zeitliche Entwicklung der Kreuzung/Schnittstelle)	Art. 24-32 EBG Art. 30 KPFV
3 Vernetzung innerhalb der Reisekette am Umsteigeort				
3.1	Stadtverbindung für Fuss- und Veloverkehr	Finanzierung durch den Projektauslöser, Beitrag des Partners entsprechend den Vorteilen (z.B. Neuwertigkeit bei vorzeitigem Ersatz einer Anlage, besondere Anforderungen)	Abhängig von den historischen Zusammenhängen (zeitliche Entwicklung der Kreuzung/Schnittstelle)	Art. 24–32 EBG oder Art. 35a EBG, Art. 30 KPFV
3.2	2-Rad-Abstellanlagen	Finanzierung durch die lokale öffentliche Hand, möglich sind pauschale Beiträge aus dem BIF je Abstellplatz für die Bahnkunden	Durch die Eigentümerschaft (nicht Infrastrukturbetreiberin), kein Beitrag BIF	Interessensbeiträge aus dem BIF durch BAV erlaubt im Rahmen festgelegter Kostensätze (freiwillig je nach Verfügbarkeit der Mittel)
3.3	Anlagen für andere Verkehrsträger (Bus, Tram, MIV, P&R) ohne gemeinsame Nutzung	Finanzierung durch den jeweiligen Besteller der Anlage *		Art. 35a EBG, Art. 26 KPFV Leistungsvereinbarungen BAV–ISB
3.4	Verbindende Anlagen (z.B. Wegnetze) oder gemeinsam mit anderen Verkehrsträgern genutzte Anlagen	Kostenteiler entsprechend den Interessen, Berücksichtigung der Vorteile (z.B. Neuwertigkeit bei vorzeitigem Ersatz einer Anlage, vorgezogene Erhöhung der Kapazität)	Kostenteiler entsprechend den Interessen (auf Basis der Funktionalität)	Art. 35a EBG Art. 30 KPFV
3.5	Ausrüstung, die über den Standard hinausgeht, nach 40 Jahren aber als integrales Element der Bahninfrastruktur angesehen werden kann	Vollständige Finanzierung der Mehrkosten durch Besteller/Dritte	Finanzierung durch Dritte während maximal 40 Jahren, danach verfügt die Infrastrukturbetreiberin über die Anlage	Art. 35, Abs. 1-4 KPFV Regelwerke ISB
3.6	Ausrüstung über dem Standard und nicht integrales Element der Bahninfrastruktur (z.B. ausgesprochen teure architektonische Kunstwerke)	Vollständige Finanzierung durch den Besteller/Dritte		Art. 35a EBG Art. 35, Abs. 5 KPFV (ohne zeitliche Limitierung)
4 Zusätzliche oder alternative Ausbaumaßnahmen				
	Zusätzliche oder alternative Maßnahmen im Sinne von Art. 62 EBG, die nicht in Ausbauschritten vorgesehen sind	Vollständige Finanzierung der Mehrkosten durch Besteller/Dritte, kein Beitrag aus BIF	Finanzierung durch Dritte während maximal 40 Jahren, danach verfügt die ISB über die Anlage	Art. 58b EBG Art. 35, Abs. 1-4 KPFV

Finanzierbarkeit durch den Bahninfrastrukturfonds (Stand Mai 2022); Quelle: VöV 2023



Abbildung: Mittelfluss-
schema Verkehrsinf-
rastrukturen 2023;
Quelle:
ARE, ASTRA, BAV,
EFV

