

MARTIN PESTALOZZI
LIC. IUR. RECHTSANWALT / MEDIATOR SAV

URSULA RAMSEIER
LIC. IUR. RECHTSANWÄLTIN

SEEFELDSTRASSE 9A
8630 RÜTI ZH

TELEFON +41 55 251 59 59

M. Pestalozzi direkt +41 55 251 59 53

U. Ramseier direkt +41 55 251 59 51

TELEFAX +41 55 251 59 58

martin.pestalozzi@pestalozzi-rueti.ch

ursula.ramseier@pestalozzi-rueti.ch

www.pestalozzi-rueti.ch

POSTCHECK 89-363847-3

MWST-Nr. CHE-135.610.139 MWST

EINGETRAGEN IM ANWALTSREGISTER
DES KANTONS ZÜRICH

M3136

Rüti, 15. Januar 2018/ URA

Pro Natura Oberwallis

Postfach 558

3900 Brig

Homologation von Bikewegen im Kanton Wallis

1. Ausgangslage

- 1 Im Kanton Wallis, insbesondere im Oberwallis, sollen demnächst in grossem Umfang Bikewege homologiert werden. Allein in 17 Gemeinden in den Regionen Visp-Brig, in der Augstbordregion, im Visper- sowie im Mattertal soll ein gemeindeübergreifendes 230 Kilometer langes Bikewegnetz entstehen, und dies stellt nur eines von mehreren Projekten dar. Insgesamt dürfte es um Wege von 400 – 500 km Länge gehen. Dieses Bikewegnetz wird erschaffen, indem bestehende Wanderwege zusätzlich als Bikewege homologiert werden. Die bestehenden Wanderwege werden also durch Bikewege überlagert. Abzuklären ist, ob dieses Vorgehen rechtlich zulässig ist.

2. Begriffsklärung

- 2 Fusswege einerseits und Wanderwege andererseits stehen sowohl in der Bundesverfassung (BV) als auch im Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) und der Verordnung über Fuss- und Wanderwege (FWV) eigenständig und gleichberechtigt nebeneinander. Fusswege sind Verkehrsverbindungen für Fuss-

gänger und liegen in der Regel im Siedlungsgebiet; Wanderwege dienen vorwiegend der Erholung und liegen in der Regel ausserhalb des Siedlungsgebietes.¹

- 3 In analoger Weise können Radwege und Bikewege unterschieden werden: Radwege bezwecken in erster Linie die Verkehrserschliessung für Radfahrende. Selbstverständlich können sie auch dem Freizeitverkehr dienen, insbesondere in Form von regionalen und nationalen Velorouten, doch ändert dies nichts an ihrer grundsätzlichen Zugehörigkeit zur Verkehrserschliessung. Demgegenüber dienen Bikewege *ausschliesslich* der Freizeitnutzung und damit der Erholung. Diese Unterscheidung widerspiegelt sich u.a. im kantonalen Richtplan, wo Fusswege und Radwege unter das Kapitel C „Verkehr und Telekommunikation“ fallen und Wanderwege unter das Kapitel D „Tourismus und Erholung“. Bikewege kommen im Richtplan nicht vor.

3. Wanderwege und Mountainbiketrails im Bundesrecht

3.1. Grundlagen

- 4 Gemäss Art. 88 BV legt der Bund Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze fest. Er kann Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung solcher Netze unterstützen und koordinieren und nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze. Die Kantone sorgen dafür, dass bestehende und vorgesehene Fuss- und Wanderwegnetze in Plänen festgehalten werden.² Diese Pläne haben Auswirkung bis auf Bundesebene, da die Bundesstellen die in diesen Plänen enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze zu berücksichtigen haben.³ Die Pläne der bestehenden und vorgesehenen Fuss- und Wanderwegnetze sind in der Regel alle zehn Jahre zu überprüfen und anzupassen.⁴ Die Kantone haben die Pläne dem Bundesamt für Strassen vor dem erstmaligen Erlass und vor der Genehmigung erheblicher Anpassungen zu unterbreiten und ihm unter ande-

¹ Art. 3 Abs. 1 bzw. Art. 4 Abs. 1 FWG.

² Art. 4 Abs. 1 FWG.

³ Art. 10 FWG.

⁴ Art. 1 FWV.

rem über den Realisierungszeitraum und die Trägerschaft der vorgesehenen Wege zu berichten.⁵

- 5 Weiter koordinieren die Kantone ihre Fuss- und Wanderwegnetze mit denjenigen der Nachbarkantone sowie mit den raumwirksamen Tätigkeiten der Kantone und des Bundes und sorgen für die Anlage und Erhaltung der Fuss- und Wanderwege.⁶
- 6 Während betreffend die Fuss- und Wanderwege also relativ umfassende Vorschriften bestehen, lässt sich dem Bundesrecht zum Thema Rad- und Bikewege nichts entnehmen. Art. 68 BV sieht nur sehr allgemein vor, dass der Bund den Sport fördere. Art. 3 Abs. 3 lit. c Raumplanungsgesetz (RPG) nennt als Planungsgrundsatz die Förderung von Rad- und Fusswegen, doch geht es dabei um die Gestaltung der Siedlungen und nicht um Bike- und Wanderwege zur Freizeitnutzung ausserhalb des Siedlungsgebiets.

3.2. Wanderwege als grundsätzlich den Fussgängern vorbehaltene Wege

- 7 Art. 88 BV entstand als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zur Förderung der Fuss- und Wanderwege, die am 21. Februar 1974 eingereicht worden war. Ziel war und ist es u.a. sicherzustellen, dass zusammenhängende Fuss- und Wanderwegnetze rechtsverbindlich geplant, in ihrem Bestand geschützt *und vom Fahrzeugverkehr freigehalten werden*.⁷ Dabei sind Fuss- und Wanderwege im Sinne von Art. 88 BV grundsätzlich *den Fussgängern reservierte Wege*:

„Selbstverständlich sind auch Wanderwege Fusswege, also den Fussgängern reservierte Wege.“⁸

„Insbesondere die Öffnung von Fuss- und Wanderwegen für Radfahrer oder deren Duldung auf Fuss- und Wanderwegen verstösst gegen die Zielsetzung von Art. 88. In Konkretisierung des Ziels hat der Gesetzgeber Strecken, auf denen Fussgänger mit anderen Verkehrsteilnehmern (Fahr-

⁵ Art. 2 FWV.

⁶ Art. 5 und 6 FWG.

⁷ Vgl. ALEXANDER RUCH in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Auflage 2014, N. 7 zu Art. 88 BV mit Hinweisen zu weiterer Literatur.

⁸ ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 8 zu Art. 88 BV.

rädern, Motorfahrzeugen) konkurrieren, lediglich als mögliche Verbindungsstücke qualifiziert (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 u. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 FWG), und das Strassenverkehrsrecht bestimmt folgerichtig, dass Fuss- und Wanderwege mit Fahrrädern nicht befahren werden dürfen (Art. 43 Abs. 1 SVG) und Trottoirs den Fussgängern vorbehalten sind (Art. 43 Abs. 2 SVG). **Die Zulassung von Radfahrern auf Fuss- und Wanderwegen setzt eine besondere Beschlussfassung, eigentlich eine Entwidmung voraus.**⁹

*„Die Erreichung dieses Ziels setzt voraus, dass ein funktionelles Netz von Fuss- und Wanderwegen erstellt und unterhalten wird, das den Sicherheitsinteressen der Fussgänger als den ‚schwächsten Verkehrsteilnehmern‘ ausreichend Rechnung trägt.“*¹⁰

- 8 Auch das FWG geht denn ohne Weiteres von für die Fussgänger reservierten Wege aus. Hinsichtlich der Wanderwege führt es in Art. 3 Abs. 2 aus: *„Andere Wege, Teile von Fusswegnetzen und schwach befahrene Strassen können als Verbindungsstücke dienen.“*
- 9 Da es sich bei Fuss- und Wanderwegen um Verkehrswege des Langsamverkehrs handelt, ist für die Signalisation dieser Verkehrsflächen auf die Norm 640 829a des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) abzustellen, welche mittels Verordnung des UVEK über die auf die Signalisation von Strassen, Fuss- und Wanderwegen anwendbaren Normen vom 12. Juni 2007 für behördenverbindlich erklärt wurde. In dieser Norm wird der Wanderweg unter Ziff. 7.8 wie folgt definiert:

„Wanderwege sind allgemein zugängliche und in der Regel für zu Fuss Gehende bestimmte Wege. Sie verlaufen möglichst abseits von Strassen für den motorisierten Verkehr und weisen möglichst keine Asphalt- oder Betonbeläge auf. Steile Passagen werden mit Stufen überwunden und Absturzstellen werden mit Geländern gesichert. Fliessgewässer werden auf Stegen oder Brücken passiert. Wanderwege stellen keine besonderen Anforderungen an die Benutzer. Die Signalisation der Wanderwege ist gelb.“

Auch diese Begriffsbestimmung macht deutlich, dass Wanderwege ebenso wie Fusswege für Fussgänger bzw. Wanderer bestimmt sind. Dies jedoch „in der Re-

⁹ ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 10 zu Art. 88 BV, Hervorhebungen durch die Unterzeichnerin.

¹⁰ MARKUS KERN, in Basler Kommentar zur BV, Basel 2015, N. 5 zu Art. 88 BV.

gel“, was also nicht ausschliesst, dass sie stellenweise auch mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern befahren werden dürfen oder zumindest können.¹¹

- 10 Nach Art. 43 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) dürfen Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern *nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege*, mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden. Die Idee hinter dieser Bestimmung ist, dass Fussgänger und Wanderer und ihre Kinder sich auf diesen Wegen entspannen und gemütlich fortbewegen können sollen. Sie müssen jederzeit anhalten oder die Wegseite oder Richtung ändern können, ohne ständig auf möglicherweise rasch und geräuschlos von hinten heranfahrende Fahrräder aufpassen zu müssen.¹²
- 11 Art. 43 Abs. 1 SVG stammt aus der Zeit vor dem Aufkommen von Mountainbikes. Die meisten Fuss- und Wanderwege *eignen* sich durchaus für das Befahren mit Mountainbikes, weshalb der Wortlaut der Bestimmung auf heutige Verhältnisse nicht mehr genau passt. Unklar ist, wann ein Wanderweg „*offensichtlich nicht dafür bestimmt*“ ist, mit Fahrrädern befahren zu werden. Teilweise werden in der Doktrin Kriterien aufgestellt. So sei ein Wanderweg mindestens dann „*offensichtlich nicht dafür bestimmt*“, mit Fahrrädern befahren zu werden, und besteht also ein Fahrverbot nach Art. 43 Abs. 1 SVG, wenn er Hindernisse, Stufen oder Treppen aufweise, und (zur Sicherheit der Fussgänger) auf jeden Fall, wenn er weniger als zwei Meter breit sei.¹³ Gerichtlich geklärt wurde dies bis anhin nicht, und es ist eine Tatsache, dass Wanderwege regelmässig mit Mountainbikes befahren werden. Es wird daher teilweise die Meinung vertreten, dass durch den ständigen Bruch des in Art. 43 Abs. 1 SVG enthaltenen Radfahrverbots das Befahren von Wanderwegen mit geländegängigen Fahrrädern inzwischen gewohnheitsrechtliche Züge angenommen habe.¹⁴

¹¹ RAPHAEL KRAEMER, Verkehrsregelung auf ausserordentlichen Verkehrsflächen. PIFF - Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz Band/Nr. 9, 2015, N. 397 ff.

¹² CEDRIC MIZEL, La grande famille des vélos, véhicules assimilés, petits engins motorisés ... et des piétons, in: Strassenverkehr 3/17, S. 7-19, Abschnitt IV.B.1 und 2, S. 7, mit weiteren Hinweisen.

¹³ CEDRIC MIZEL, A.A.O.

¹⁴ RAPHAEL KRAEMER, Die Krux mit Art. 43 SVG, in: Strassenverkehr 2/2016, S. 16 ff., S. 18.

-
- 12 Dies ändert nichts daran, dass strassenverkehrsrechtlich nach geltender Rechtslage mindestens auf Wanderwegen, welche „offensichtlich“ Wanderwege sind (nebst der Signalisation als Wanderwege z.B. Stufen und andere Hindernisse, weniger als zwei Meter Breite), ein Fahrverbot für Fahrräder inklusive Mountainbikes besteht. Das SVG setzt damit die in Art. 88 BV enthaltenen Ziele um.
 - 13 Grundsätzlich sind Wanderwege also klarerweise den Fussgängern vorbehaltenen Wege. Das Bundesrecht schliesst dabei nicht aus, dass gewisse Abschnitte des Wanderwegnetzes von anderen Verkehrsteilnehmern, insbesondere Fahrradfahrern, benützt werden können. Dies stellt indessen die Ausnahme dar; solche nicht den Fussgängern vorbehaltenen Abschnitte können bloss „Verbindungsstücke“ sein.
 - 14 Das vorgesehene Vorgehen der Überlagerung kompletter Wanderwegstrecken mit Bikewegen, dies umfassend auf mehreren Hundert Kilometern des Wanderwegnetzes, verstösst somit gegen Bundesrecht. Es muss davon ausgegangen werden, dass derart überlagerte Wanderwege keine Wanderwege im Sinne von Art. 88 BV und Art. 3 FWG mehr darstellen (Entwidmung).

4. Wanderwege und Mountainbike-Pisten im kantonalen Recht

4.1. Rechtliche Grundlagen

- 15 Im Kanton Wallis besteht eine relativ umfassende gesetzliche Regelung betreffend die Wege des Freizeitverkehrs. Massgeblich für die Planung und Errichtung solcher Wege ist das Gesetz über die Wege des Freizeitverkehrs (GWFV). Die Zuständigkeiten und Verfahren sind im dazugehörigen Reglement über die Wege des Freizeitverkehrs (RWFV) geregelt. Als Weg des Freizeitverkehrs gilt nach Art. 2 Abs. 1 GWFV *„jeder Weg, der einer nicht motorisierten Art der Fortbewegung dient, deren primärer Zweck in der Freizeitgestaltung oder Erholung liegt.“*
- 16 Das kantonale Recht greift die bundesrechtlich vorgesehene Trennung von den Fussgängern vorbehaltenen Wegen und anderen Wegen und Strassen auf. Gemäss Art. 2 Abs. 3 GWFV wird bei den Wegen des Freizeitverkehrs namentlich unterschieden zwischen:

-
- a) Fuss- und Wanderwegen;
 - b) Fahrradrouen;
 - c) Mountainbike-Pisten, zu denen auch die Mountainbike-Abfahrtsstrecken gehören;
 - d) Routen für Winter- und Schneeschuhwanderungen sowie Langlaufloipen.
- 17 Es handelt sich also bei Wanderwegen einerseits und Mountainbike-Pisten andererseits um unterschiedliche Wege. Allein schon Wortlaut und Auflistung in Art. 2 Abs. 3 GWFV implizieren ohne Weiteres, dass es sich dabei auch um baulich separate Wege handeln muss. Art. 11 GWFV bestätigt dies: Demnach sind die Verkehrswege so anzulegen, dass sich die Verkehrswege unterschiedlicher Art möglichst nicht überlagern.
- 18 Das kantonale Recht lässt also eine Überlagerung verschiedener Wegarten durchaus zu, aber nur wenn und soweit dies erforderlich ist. Dies entspricht der bundesrechtlichen Regelung, wonach solche Überlagerungen nur „Verbindungsstücke“ darstellen können. Die Überlagerung ganzer Wanderwegstrecken durch Bikewege hingegen widerspricht der im Gesetz enthaltenen Trennung der verschiedenen Wegarten und insbesondere Art. 11 GWFV.
- 19 Die geplante Homologisierung verstösst somit auch gegen die kantonalen gesetzlichen Grundlagen.
- 20 In diesem Zusammenhang sei folgendes angemerkt: Von einzelnen Planungsbüros wird die Meinung vertreten, mit der Einführung des GWFV sei das Mountainbiken unter Einhaltung der Vortrittsregel gegenüber den Wanderern auf allen Wegen des Freizeitverkehrs erlaubt, solange nicht ein homologiertes Fahrverbot bestehe. Es gehe bei der geplanten Homologation nur noch darum, diese Nutzung auch touristisch vermarkten zu können. Diese Ansicht findet keine Grundlage im Gesetz. Bei Wanderwegen handelt es sich um öffentliche Strassen im Sinne des SVG, weshalb das SVG und dessen Ausführungserlasse Anwendung finden. Für kantonale Regelungen bleibt – abgesehen von bestimmten Nutzungsbeschrän-

kungen – kein Raum.¹⁵ Insbesondere jedoch sieht das GWFV gar keine solche generelle Regelung vor. Allenfalls könnte man eine solche in Art. 12 GWFV hineininterpretieren. Demnach haben Fussgänger auf Fuss- und Wanderwegen Vortritt gegenüber anderen Wegbenutzern, die gegebenenfalls zum Anhalten verpflichtet sind. Diese Bestimmung steht indessen direkt im Anschluss an Art. 11 GWFV, wonach sich verschiedene Wegarten möglichst nicht überlagern sollen. Allein schon aus dieser Stellung im Gesetz ist offensichtlich, dass die Vortrittsregel für diejenigen einzelnen Abschnitte gedacht ist, auf welchen sich Wegarten dennoch kreuzen und überlagern. Sie entspricht im Übrigen Art. 33 Abs. 4 der Signalisationsverordnung (SSV).¹⁶ Eine generelle Aufhebung des Fahrverbots auf sämtlichen Wanderwegen müsste ausdrücklich erfolgen und als zentrale Bestimmung des Gesetzes ausgestaltet sein, wäre indessen bundesrechtswidrig.

- 21 Die Vortrittsregelung von Art. 12 GWFV unterstreicht vielmehr den Vorrang der Fussgängernutzung auf Wanderwegen und den Ausnahmecharakter von Überlagerungen. Nur am Rande sei noch auf folgendes hingewiesen: Aussergewöhnliche Umstände, welche gemäss Satz 2 der Bestimmung ein Abweichen von der Vortrittsregelung zulassen würden, sind vorliegend keine ersichtlich. Ein Bikeweg, auf dem die Biker ständig anhalten und beiseite stehen müssen, ist indessen weder sinnvoll noch attraktiv.¹⁷

4.2. Richtplanung

- 22 Die Schaffung von mehreren Hundert Kilometern Mountainbike-Pisten ausserhalb des Siedlungsgebietes auf Wanderwegen hat erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt und bedarf entsprechender Abklärungen, gemeinde- und regionenübergreifender Koordination und diverser Steuerungen zur Minderung unerwünschter Auswirkungen. Ein solches Projekt bedarf daher nach Art. 2 Abs. 1 RPG zwingend einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Eine solche ist jedoch nicht vorhanden.

¹⁵ RAPHAEL KRAEMER, Verkehrsregelung auf ausserordentlichen Verkehrsflächen. PIFF - Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz Band/Nr. 9, 2015, N. 407 ff.

¹⁶ Art. 33 Abs. 4 SSV regelt die Nutzung von Wegen, welche für zwei Benützerkategorien bestimmt sind. „Rad- und Motorfahrradfahrer sowie Reiter haben auf Fussgänger Rücksicht zu nehmen und, wo die Sicherheit es erfordert, diese zu warnen sowie nötigenfalls anzuhalten.“

¹⁷ Was umgekehrt natürlich auch für Wanderer gilt.

23 Im Kantonalen Richtplan sind Bikewege aktuell kein Thema. Im Kapitel D. „Tourismus und Erholung“ kommen einzig die Wanderwege vor (Koordinationsblatt D.2/2).¹⁸ Es werden folgende Grundsätze genannt:

1. *Sicherstellen der Kontinuität der Wanderwegnetze und ihrer Anbindung an die Fusswegnetze.*
2. *Durchführen der Markierung gemäss den „Richtlinien“ für die genehmigten Wanderwege und deren periodischen Kontrolle.*
3. *Anlegen der Trasse ausserhalb der Gefahrenzonen und Realisieren von Schutzmassnahmen an exponierten Stellen, falls der Weg nicht verlegt werden kann.*
4. *Informieren der Wanderer über die Gefahrenquellen mittels Hinweisschilder an den Ausgangspunkten der Wanderwege oder bei den Gefahrenstellen.*
5. *Anpassen der Wege und Strassen mit Mischverkehr an die Bedürfnisse der Wanderer.*
6. *Ergreifen von Schutzmassnahmen für die Wanderer auf häufig begangenen Wanderwegen, die auch von Bikern oder Reitern benutzt werden sowie bei Kreuzungen der Wege mit stark befahrenen Strassen.*
7. *Sicherstellen einer guten Anbindung der Wanderwege an die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs.*
8. *Fördern der Erhaltung und Wiederinstandstellung der historischen Wege im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung und unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.*
9. *Freihalten der See- und Flussufer und Erleichtern ihrer Zugänglichkeit für die Bevölkerung unter Schonung der zu durchquerenden sensiblen Naturschutzgebiete.*
10. *Vermindern der Beeinträchtigung der Wildtiere und der sensiblen oder gefährdeten Biotope.*

24 Es fehlt somit nicht nur an der raumplanerischen Grundlage für die Schaffung eines derart umfassenden Bikewegnetzes, sondern die geplante Überlagerung von bestehenden Wanderwegen verstösst direkt gegen die im Richtplan genannten Grundsätze. Statt dass Wege und Strassen mit Mischverkehr an die Bedürfnisse der Wanderer angepasst werden (Ziffer 5), werden bestens an die Wanderer angepasste Wanderwege dem Mischverkehr freigegeben. Es werden damit Situationen, welche Schutzmassnahmen nach Ziffer 6 erfordern, überhaupt erst geschaffen.

¹⁸ Zu den Fuss- und Radwegen als Verkehrsanlagen siehe oben Ziffer 2.

5. Folgerungen

- 25 Die Überlagerung von Wanderwegen durch Bikewege über einzelne, als Verbindungsstücke notwendige kurze Abschnitte hinaus, verstösst sowohl gegen übergeordnete bundesrechtliche als auch gegen kantonale Bestimmungen zu den Wanderwegen. Weiter fehlt es an der zwingend erforderlichen richtplanerischen Grundlage für derart raumwirksame Festsetzungen.
- 26 Die vorgesehene Überlagerung hätte einschneidende Konsequenzen. Es muss davon ausgegangen werden, dass derart überlagerte Wanderwege keine Wanderwege im Sinne von Art. 88 BV und Art. 3 FWG mehr darstellen (Entwidmung). Dies wiederum bedeutet, dass die betroffenen Wege aus dem Wanderwegnetz gestrichen werden müssen. Müssen jedoch die in den Plänen enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze oder Teile davon aufgehoben werden, so ist nach Art. 7 Abs. 1 FWG für angemessenen Ersatz durch vorhandene oder neu zu schaffende Wege zu sorgen.
- 27 Eine rechtswidrige Überlagerung von Wanderwegen mit Bikewegen würde zu weiteren interessanten Fragen führen, deren Beantwortung hier zu weit ginge. Insbesondere wäre näher zu untersuchen, wer bei Unfällen zwischen Wanderern und Bikern auf einem solchen Weg haftet. Auch der Aspekt des erhöhten Unterhaltsbedarfs der Wege und dessen Finanzierung scheint bisher nicht ausreichend bedacht worden sein.



Ursula Ramseier
Rechtsanwältin