

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

2. Juli 2019

Nr. 2019-426 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des kantonalen Fuss- und Wanderweggesetzes (KFWG)

I. Zusammenfassung

Wie das Wandern hat das Biken in den letzten zehn Jahren im Kanton Uri stark zugenommen und trägt dadurch wesentlich zur Wertschöpfung des Sommertourismus bei. Bereits in den vergangenen Jahren wurden entsprechende Fördermassnahmen erfolgreich umgesetzt.

In der Zwischenzeit (Stand 2016) verfügt der Kanton Uri über ein signalisiertes Bikeroutennetz von insgesamt 594 km. Eine gesetzliche Regelung für den Bereich Biken fehlt jedoch im Kanton Uri. Zur Förderung und Weiterentwicklung des Biketourismus sind daher gesetzliche Vorgaben betreffend Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden sowie zur Finanzierung notwendig. Dabei werden die bewährten Regelungen des Gesetzes über Fuss- und Wanderwege (kantonales Fuss- und Wanderweggesetz [KFWG]; RB 50.1161) analog auch für das Biken übernommen. Zu den Haupt- und Nebenwanderwegen kommen nun neu Haupt- und Nebenbikewege dazu. An die neuen Kategorien der Haupt- und Nebenbikewege werden in Bezug auf die Zuständigkeiten für Planung, Bau, Unterhalt, Kennzeichnung und Rechtsverhältnisse die gleichen Rechtsfolgen geknüpft, wie sie für die Haupt- und Nebenwanderwege bereits seit vielen Jahren gelten. So übernimmt der Kanton wiederum die Kosten betreffend die Hauptbikewege. Bei den Nebenbikewegen beteiligt er sich finanziell bis zu 40 Prozent.

II. Ausgangslage

Mit verschiedenen Massnahmen wurde das Biken in den letzten Jahren aktiv gefördert:

- Mit Beschluss vom 9. November 2004 hat der Regierungsrat die Fachstelle Wanderwege beim Amt für Raumentwicklung als zuständige kantonale Ansprechstelle für Bikerouten bezeichnet.
- Am 11. April 2005 reichte Landrätin Manuela Walker-Stadler ein Postulat zur Errichtung einer Fachstelle für Bikerouten ein. Mit diesem parlamentarischen Vorstoss wurde der Regierungsrat ersucht, eine kantonale Fachstelle für Bikerouten einzurichten und in einem Bericht aufzuzeigen, innerhalb welcher Zeitspanne im Kanton Uri ein flächendeckendes Bikeroutennetz verwirklicht werden kann. In der Session vom 5. November 2007 nahm der Landrat den Bericht für ein Bikerouten-Konzept im Kanton Uri zur Kenntnis.
- Die IG Bike Uri setzte das Projekt «Mountainbiken im Kanton Uri» mit fachlicher Unterstützung

der kantonalen Wanderweg- und Bikefachstelle nach den Vorgaben von SchweizMobil um. Im Jahr 2012 wurden insgesamt 16 Bikerouten entwickelt und im Gelände signalisiert. In der Zwischenzeit (Stand 2016) verfügt der Kanton Uri über ein signalisiertes Bikeroutennetz von insgesamt 594 km.

- An das NRP-Projekt «Mountainbiken im Kanton Uri» gewährte der Regierungsrat 2009 für die Jahre 2009 bis 2011 einen Kantons- und Bundesbeitrag in der Höhe von je 130'000 Franken.
- Im Juli 2013 hat der Kanton der Andermatt-Urserntal Tourismus GmbH einen NRP-Beitrag an das Projekt «Masterplan Bike Urserntal» gewährt. Mit dem Masterplan soll das Sommerangebot im Urserntal erweitert werden mit dem Ziel, die Destination in allen Jahreszeiten zu einem Premium-Urlaubsziel zu machen. Unter Einbezug der Korporation Ursern, der Gemeinden Andermatt, Hospental und Realp, Andermatt-Urserntal Tourismus, Andermatt Swiss Alps, Andermatt-Sedrun Sportbahnen und der Umweltverbände wurde der Masterplan Biketrails Ursern entwickelt. Derzeit läuft dazu eine kantonsinterne Vernehmlassung bei den involvierten Fachstellen, bei den betroffenen Gemeinden und bei Organisationen.

Ein Teil der offiziell signalisierten Bikerouten verläuft über land- und forstwirtschaftliche Erschliessungsstrassen. Die Korporation Uri und der Bauernverband Uri ersuchten am 21. Januar 2016 den Regierungsrat, bei den betreffenden Streckenabschnitten an den durch die Biker verursachten Mehraufwand beim Unterhalt bzw. bei der Aufhebung von bestehenden Fahrverboten eine finanzielle Abgeltung zu leisten. 2016 ermächtigte der Regierungsrat die Justizdirektion, auf der Basis festgesetzter Grundsätze mit der Korporation Uri und dem Bauernverband Uri über eine Abgeltung des Unterhalts von Bikewegen ausserhalb des offiziellen kantonalen Fuss- und Wanderwegnetzes und der Aufhebung von Fahrverboten zu verhandeln (RRB vom 23. Juni 2016, Protokoll II). Die finanzielle Abgeltung für die Aufhebung der Fahrverbote im Betrag von 22'100 Franken wurde im Jahr 2017 an die Korporation Uri ausgerichtet. Die Auszahlung der Entschädigung an die betroffenen Wegunterhaltsverantwortlichen erfolgt in diesem Jahr nach Publikation der Signalisationsänderung im Amtsblatt durch die Korporation Uri. Eine Abgeltung des Unterhalts von Bikewegen wurde aufgrund der fehlenden rechtlichen Grundlagen zurückgestellt.

Derzeit sind verschiedene Gesuche für die Realisierung von zusätzlichen neuen Bikewegen und Downhill-Strecken pendent, insbesondere im Raum zwischen Seelisberg bis Amsteg und im Urserntal. Auch wollen die Urner Gemeinden vermehrt in den Bikesport investieren, was die Gemeinde Erstfeld dazu veranlasst hat, mit Schreiben vom 7. März 2018 den Regierungsrat zu ersuchen, ein kantonales Bike-Gesamtkonzept (Bike und Downhill) zu erstellen.

III. Anhörung der Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden, Korporationen, kantonalen Fachstellen und Interessegruppen

Am 24. Oktober 2018 lud die Justizdirektion Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden, Korporationen, kantonalen Fachstellen und Interessegruppen zu einem ersten Gedankenaustausch ein. Dabei stellte die Justizdirektion die Grundzüge der anvisierten Bikegesetzgebung vor. Im Anschluss an diese Orientierungsveranstaltung erhielten die genannten Kreise Gelegenheit, sich schriftlich zu einem ersten Vorentwurf vernehmen zu lassen. Im Grundsatz - so ergab die Auswertung der Eingaben - ist der Regelungsbedarf zum Thema Biken unbestritten. Mehrheitlich nicht einverstanden war man mit der vorgeschlagenen Beteiligung des Kantons in Bezug auf Nebenbikewege (Art. 15 Abs. 3). Der Vorschlag

sah eine Kann-Formulierung vor. Aufgrund dieser ersten Anhörung wurde für die nachfolgende Vernehmlassung der gleiche Finanzierungsmodus vorgeschlagen, wie er bereits bei Nebenwanderwegen gesetzlich verankert ist und in der Praxis erfolgreich umgesetzt wird. Damit soll sich der Kanton nun auch bei Nebenbikewegen bis zu 40 Prozent an den anrechenbaren Kosten beteiligen.

Für Verkehrsbeschränkungen auf Bikewegen wurde eine explizite Rechtsgrundlage angeregt. Dieses Anliegen wurde mit Artikel 17a aufgenommen.

Besonders betont wurde, dass eine ausführliche Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Gesetzesartikeln nur im Zusammenhang mit der Vorlage eines Entwurfs der vorgesehenen Bikewegnetze möglich sei. Grundsätzlich sind beide Themen jedoch auseinander zu halten. Auf der einen Seite geht es um eine Gesetzesrevision. Auf der anderen Seite steht ein Planungsinstrument zur Diskussion. Der inhaltliche Konnex ist jedoch zweifelsohne eng, sodass im Sinne einer Vorinformation und Orientierungshalber auch der Entwurf des Bikewegnetzes als Beilage in die Vernehmlassung gegeben wurde.

IV. Vernehmlassungsverfahren

Im Auftrag des Regierungsrats eröffnete die Justizdirektion am 15. Februar 2019 das Vernehmlassungsverfahren zum vorliegenden Entwurf. Alle Einwohnergemeinden, nahezu alle politischen Parteien und einige Amtsstellen des Kantons nutzten die Gelegenheit, sich zur Vernehmlassungsvorlage zu äussern. Dabei stiess die vorgeschlagene Ergänzung zum Thema Biken auf ein positives Echo. Praktisch alle Vernehmlassungen begrüssen die gesetzliche Regelung des Themas Biken und erklärten sich dementsprechend mit dem Entwurf grundsätzlich einverstanden, einige mit Vorbehalten.

Zu einzelnen Bestimmungen schlagen die Vernehmlassungen diese oder jene Änderung oder Ergänzung vor. Es betrifft dies insbesondere den Themenkreis der Haftung sowie der Finanzierung. Soweit das zweckmässig erscheint, sind sie im vorliegenden Bericht und Antrag übernommen. Die Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs äussern sich zu den wesentlichen Vorschlägen aus dem Vernehmlassungsverfahren. Darauf sei verwiesen.

V. Grundzüge der Vorlage

Eine gesetzliche Regelung für den Bereich Biken fehlt bis heute im Kanton Uri. In Artikel 8 Buchstabe c des Strassengesetzes (StrG; RB 50.1111), der sich mit dem kantonalen Verkehrsplan befasst, findet wohl der Langsamverkehr Erwähnung. Nicht darunter fallen aber die touristisch genutzten Bikewege. Der Regierungsrat bezeichnete mit Beschluss vom 9. November 2004 die kantonale Wanderwegfachstelle als Koordinations- und Beratungsstelle rund um den Bikesport. Für die Förderung und Weiterentwicklung des Biketourismus ist eine Regelung der Zuständigkeiten für die Anlage, Unterhalt und Kennzeichnung der Bikewege inklusive Finanzierung analog dem Fuss- und Wanderweggesetz aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Bikens, aber auch zur Klärung der Schnittstellen mit dem Wandern, notwendig.

Der Begriff des Bikes richtet sich grundsätzlich nach der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS; SR 741.41). Gemäss Artikel 24 VTS sind Fahrräder bzw. Bikes Fahrzeuge mit wenigstens zwei Rädern, die durch mechanische Vorrichtungen ausschliesslich mit der

Kraft der sich darauf befindenden Personen fortbewegt werden. E-Bikes, gleich welcher Stärke, gelten daher grundsätzlich als Motorfahrräder. Mit einer Tretunterstützung bis 25 km/h gelten sie als Leicht-Motorfahrräder bzw. als sogenannte «Langsame E-Bikes» (Art. 18 VTS). E-Bike-Fahrende haben die Vorschriften für Radfahrer zu beachten und müssen daher Radstreifen und signalisierte Radwege benützen (Art. 42 Abs. 4 VRV, Art. 46 Abs. 1 Strassenverkehrsgesetz [SVG]; SR 741.01, Art. 33 Abs. 1 Signalisationsverordnung [SSV]; RB 741.21).

Der Begriff des «Bikes» umfasst in der vorliegenden Gesetzesrevision die herkömmlichen Fahrräder als auch die sogenannten «Langsamen E-Bikes» mit einer Tretunterstützung bis 25 km/h. Der so verstandene Begriff des Bikes entspricht sowohl der schweizweiten Praxis als auch dem Stand der Technik.

Ausgehend von der im Kanton Uri bewährten Praxis einer schlanken Gesetzgebung wird für die Thematik Biken kein eigenes Gesetz geschaffen werden, sondern die entsprechenden Bestimmungen werden in das kantonale Fuss- und Wanderweggesetz integriert. Diese Lösung ist auch in materieller Hinsicht sachgerecht. Ein Grossteil der bestehenden Bikewege verläuft auf Wanderwegen. Nur zirka 8,5 Prozent der heute signalisierten Strecken befinden sich ausserhalb des Wanderwegnetzes, so beispielsweise die sogenannte Downhill-Strecke Haldi-Schattdorf. Der enge thematische Zusammenhang zum KFWG ist damit gegeben. Zudem lässt sich die Thematik Biken gesetzestechnisch gut in das bestehende KFWG integrieren.

Mit der rechtlichen Grundlage für das Biken im Kanton Uri werden insbesondere die Zuständigkeiten für den Unterhalt, die Signalisation und die Neuanlage von Bikewegen geklärt und die diesbezügliche Finanzierung aufgezeigt. Zudem wird analog dem kantonalen Fuss- und Wanderwegplan auf der Grundlage des bestehenden Bikeroutenkonzepts ein kantonaler Plan für das Bikenetz erarbeitet. Für die Festlegung weiterer Bikewege im übrigen Kantonsgebiet ist vorab eine Bedürfnisabklärung bei den verschiedenen Interessengruppen notwendig. Die Gemeinde Erstfeld hat - wie erwähnt - diesbezüglich mit Schreiben vom 7. März 2018 den Regierungsrat ersucht, ein solches Gesamt-Bikekonzept (Bike und Downhill) für den Kanton Uri zu erstellen.

Die vorliegende Gesetzesrevision beinhaltet lediglich das Mountainbiken, nicht aber andere Freizeit-Langsamverkehrsarten wie das Schneeschuh- bzw. Winterwandern, Skitouren oder Winterbiken (Fat-Biken), da sich der bestimmungsgemässe Gebrauch der Wanderwege auf die schnee- und eisfreie Zeit bezieht. Konsequenterweise wird im KFWG somit der Begriff des Bikens eingeführt, nicht jedoch der Begriff des Langsamverkehrs.

Die Revision übernimmt in analoger Weise den systematischen Aufbau des KFWG und insbesondere die beiden Kategorien der Haupt- und Nebenwanderwege. An die neuen Kategorien der Haupt- und Nebenbikewege werden in Bezug auf die Zuständigkeiten für Planung, Bau, Unterhalt, Kennzeichnung und Rechtsverhältnisse die gleichen Rechtsfolgen geknüpft, wie sie für die Haupt- und Nebenwanderwege gelten. So übernimmt der Kanton die Kosten betreffend die Hauptbikewege. Bei den Nebenbikewegen beteiligt er sich finanziell bis zu 40 Prozent. Dieser Kostenschlüssel wurde von einer erheblichen Anzahl der Vernehmlassenden bemängelt. Auf die entsprechenden Argumente ist im Rahmen der Kommentierung zu Artikel 15 Absatz 2 und 3 einzugehen.

Von den neuen Bestimmungen über die Bikewege nicht erfasst werden eigentliche Anlagen für den Bikesport (vgl. Art. 1).

VI. Zu den einzelnen Artikeln

Vorbemerkung zur Haftung

Die vorliegende Gesetzesrevision beinhaltet keine eigene Haftungsregelung für Unfälle auf Bikewege. Zahlreiche Vernehmlassende regen jedoch eine entsprechende ausdrückliche Haftungsbestimmung an. Darauf gilt es nachfolgend einzugehen.

Das Recht ist in zwei grosse Bereiche eingeteilt, nämlich in das Privatrecht und in das öffentliche Recht. Dies trifft auch auf die Verantwortlichkeit bei Mountainbikerouten zu, wenn die öffentliche Hand im Spiel ist. Auch für diese Fälle hat der Gesetzgeber klargestellt, dass *nur die zivilrechtlichen Haftungsgrundlagen* zur Anwendung kommen und sich mithin auch der Staat wie jeder Private der Verantwortung stellen muss. Dies gilt notabene dann, wenn der Staat Eigentümer einer Strasse bzw. eines Wegs ist. Für eine öffentlich-rechtliche «Bikeweghaftung» besteht daher kein Raum¹.

Haftungsrechtlich ist von folgendem Grundsatz auszugehen: Wer Mountainbike fährt, geht ein erhöhtes Risiko ein. Mountainbiker tun dies in erster Linie in eigener Verantwortung. Das Gesagte gilt im Übrigen auch für Wanderer. Jede und jeder hat grundsätzlich den Schaden selber zu tragen, den sie oder er in der Ausübung des Sports erleidet. Jede Person trägt insbesondere auch das Risiko von Naturgefahren und ganz allgemein der Verhältnisse, die sich in der Natur - gerade in den Bergen - vorfinden können. Aus diesem haftungsrechtlichen Grundsatz ergibt sich eine erste, zentrale Schlussfolgerung: Niemand ist verpflichtet, die für Mountainbiker erkennbaren typischen Geländeschwierigkeiten, die diese bei pflichtgemässer Sorgfalt meistern können, zu entfernen. Zu denken ist dabei etwa an Löcher, Mulden, Steinbrocken, Wurzeln usw.

Die Eigenverantwortung eines Mountainbikers findet dort ihre Grenzen, wo der Mountainbiker auch bei gehöriger Aufmerksamkeit atypische, fallenartige Gefahren nicht oder nicht rechtzeitig zu erkennen vermag, so dass er davon entweder gesichert oder mindestens gewarnt werden muss. Ein Mountainbiker muss nicht mit Hindernissen oder Gefahren rechnen, die nach der allgemeinen Lebenserfahrung und dem gewöhnlichen Lauf der Dinge im Rahmen einer normalen Benützung nicht voraussehbar, aussergewöhnlich oder versteckt sind.

An diesen allgemeinen Gefahrensatz knüpfen nun das Haftpflichtrecht und damit auch die Beurteilung der Haftungsrisiken auf Mountainbikerouten an. Derjenige nämlich, der für Mountainbiker einen gefährlichen - eben atypischen, fallenartigen - Zustand schafft oder unterhält, hat alle erforderlichen und zumutbaren Schutzmassnahmen zu treffen, um die Schädigung von Mountainbikern - und auch anderer Dritter - zu vermeiden.

Das Haftpflichtrecht unterliegt umfangreichen bundesrechtlichen Regelungen. Zu erwähnen sind hierbei unter anderen Artikel 41 Obligationenrecht (OR; SR 220) (ausservertragliche Haftung), Artikel

¹ Portner, Haftung für Unfälle auf Wanderwegen, in: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Schriftenreihe Umwelt Nr. 266, Bern 1996, S. 73 ff.

55 OR (Hilfspersonenhaftung), Artikel 58 OR (Werkeigentümerhaftung), Artikel 97 OR (vertragliche Haftung), Artikel 55 Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) (Organhaftung), Artikel 70 SVG (Haftung der Radfahrer).

Obwohl gerade im Haftpflichtrecht die Konstellation jedes einzelnen Falls massgebend ist und Verallgemeinerungen zu keiner Entscheidungssicherheit führen, mögen einige allgemein gehaltene Hinweise zumindest die Richtung weisen. Zu erwähnen wären an dieser Stelle beispielsweise:

Wer eine neue Mountainbikeroute plant und bewilligt, hat - soweit möglich - auf eine logische Linienführung hinzuwirken, die für den Mountainbikerfahrer keine Gefahr durch inhomogene Wegstrecken enthält.

Über häufig benützte, besonders anforderungsreiche Strecken sind die Mountainbiker mit Informationstafeln gut zu orientieren.

Wer eine Route erstellt oder unterhält bzw. der Eigentümer der entsprechenden Grundstücke hat dafür zu sorgen, dass Routen in einer der Verhältnismässigkeit angemessenen Periode kontrolliert werden, um *fallenartige* Mängel, die entstehen, rechtzeitig beheben zu können. Von Mountainbikern gemeldete Mängel sind unverzüglich zu beheben.

Zusammengefasst lässt sich Folgendes festhalten: Die Erläuterung der Rechtsgrundlagen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass grundsätzlich von der Eigenverantwortung des Mountainbikers auszugehen ist. Wer Mountainbike fährt, geht ein erhöhtes Risiko ein. Die Pflicht zur Sicherung einer Mountainbikeroute erstreckt sich daher im Wesentlichen auf *atypische, fallenartige Gefahren*, die für den Mountainbiker nicht oder nicht rechtzeitig erkennbar sind. Diese Gefahren müssen einen Benutzer überraschen, und zwar selbst unter dem Grundsatz, dass ein Mountainbiker in der Natur mit Gefahren zu rechnen hat und diese nicht gesichert werden.

Artikel 1

Der Anwendungsbereich wird auf die Bikewege ausgedehnt. Wie bereits erwähnt, richtet sich die Definition nach anerkannten Grundsätzen. Der Begriff des «Bikes» umfasst in der vorliegenden Gesetzesrevision somit die herkömmlichen Fahrräder als auch die sogenannten «Langsamen E-Bikes» mit einer Tretunterstützung bis 25 km/h. Der so verstandene Begriff des Bikes entspricht sowohl der schweizweiten Praxis als auch dem Stand der Technik.

Nicht erfasst werden Anlagen für den Bikesport (z. B. Flowtrails, Skillcenters, Pumptracks) und Downhillanlagen, wenn diese nicht Bestandteil eines Haupt- oder Nebenbikewegs sind. Hingegen wird beim Erlass des Bikewegplans zu prüfen sein, ob solche Anlagen der Information halber darin aufgezeigt werden sollen (vgl. dazu Art. 4 Abs. 2).

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wird die Interessenumschreibung in Artikel 1 Absatz 2 um die Anliegen der Land-, Alp- und Forstwirtschaft ergänzt.

Artikel 3a

Diese Bestimmung umschreibt den Begriff des Bikewegs, sowie die beiden Kategorien Haupt- und Nebenbikeweg. Massgebend ist dabei die Definition des Hauptbikewegs, die mit Rücksicht auf die ganz verschiedenartigen topografischen Verhältnisse relativ offen formuliert wird. Die Definition lehnt sich im Übrigen an vergleichbare Bestimmungen benachbarter Gebirgskantone an. Aufgrund eines Hinweises aus der Vernehmlassung wird in Absatz 1 der Begriff der «Erholung» durch den etwas weiter gefassten Begriff der «Freizeitaktivität» ersetzt.

Artikel 4 Absatz 2

Die kantonale Fachstelle erstellte bis anhin einen Plan über die bestehenden und vorgesehenen Haupt- und Nebenwanderwegnetze. Neu dazu kommen nun auch die Haupt- und Nebenbikewegnetze. Die Planung der Nebenbikewege erfolgt im Einverständnis mit den Gemeinden. Damit wird die Mitsprache der Gemeinden bereits für die Planungsphase gesetzlich verankert. Der bisherige Artikel 4 Absatz 3 sichert weiterhin die Beteiligung der Grundeigentümer sowie der interessierten Organisationen und Bundesstellen.

Artikel 4 Absatz 4

Der Kanton sorgt für die geeignete Publikation der Wegnetze. Aufgrund der bisherigen und zukünftigen technischen Neuerungen wird die Bestimmung offener gefasst. Der Kanton sorgt jedoch weiterhin für die Erstellung und den Druck der Urner Wander- und Bikekarte.

Artikel 5

Die Planung der Wege hat hinsichtlich Linienführung und Netzdichte entsprechend deren Bedeutung für die Bevölkerung, den Tourismus und die Land-, Alp- und Forstwirtschaft zu erfolgen. Zudem sollen Wander- und auch Bikewege möglichst abseits der Strassen verlaufen.

Für Wanderwege statuierte diese Bestimmung bisher die freie Begehbarkeit. Für Bikewege ist analog dazu die freie Befahrbarkeit festzulegen.

Artikel 6 Absatz 2

Auch für Bikewegnetze soll die Koordinationspflicht gelten.

Artikel 6 Absatz 3

Nach bisherigem Recht entscheidet der Regierungsrat endgültig, wenn sich die Planungsbehörden nicht über die Qualifikation eines Wegs als Fuss- bzw. Haupt- oder Nebenwanderweg oder über Lage bzw. den Zusammenschluss nicht einigen können. Für Bikewege soll die gleiche Verfahrensordnung gelten, was mit dem umfassenderen Begriff «Weg», der eben auch Bikewege beinhaltet, zum Ausdruck gebracht wird.

Artikel 7 Absätze 1 und 3

Ebenso wie die Fuss- und Wanderwegpläne sind auch die Bikewegpläne vom Regierungsrat zu genehmigen und in der Regel alle zehn Jahre zu überprüfen.

Artikel 8

Die Zuständigkeiten im Bereich der Fuss-, Haupt- und Nebenwanderwege werden für die Bikewege analog übernommen. Für die Hauptbikewege ist folglich der Kanton, für die Nebenbikewege sind die Gemeinden zuständig.

Artikel 9

Ebenso in Bezug auf die Anlage und den Ausbau der Wege wird die bisherige Verfahrensordnung auch für Bikewege übernommen.

Artikel 10 Absatz 1

Nach geltendem Recht sollen Fuss- und Wanderwege möglichst frei und gefahrlos begangen werden können. Anlage und Unterhalt haben sich entsprechend danach zu richten. Betreffend die Bikewege ist Analoges in Bezug auf die Befahrbarkeit festzuhalten. In der Vernehmlassung wurde unter anderem beantragt, den Begriff «gefahrlos» zu streichen. Hier ist der Hinweis angebracht, dass es sich um eine bundesrechtliche Vorgabe handelt (Art. 6 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege [FWG]; SR 704).

Artikel 10 Absatz 2

Grundsätzlich sollen die Wanderwege für das Bike und die Bikewege für das Wandern zur Verfügung stehen. Bei übergeordneten Schutz- und Nutzungsinteressen kann die Mitbenützung von Wanderwegen für das Biken eingeschränkt oder verboten werden. Das Verfahren über die Verkehrsbeschränkung auf Haupt- und Nebenwanderwegen sowie auf Haupt- und Nebenbikewegen wird im Abschnitt 6a, Artikel 17a Absatz 1 bis 5 geregelt.

Artikel 10 Absatz 3

Absatz 2 wird neu gefasst. Eine Priorität kommt einer einzelnen Nutzerkategorie nicht mehr zu. Die Bestimmung ist vielmehr von der grundsätzlichen Gleichberechtigung von Wanderern und Bikern getragen und verlangt eine stetige, gegenseitige Rücksichtnahme. Dies ist sachgerecht, zumal der aus dem Verkehrsrecht bekannte Grundsatz, wonach der «Stärkere dem Schwächeren» zu weichen habe, im naturnahen Gelände nicht zur Anwendung kommen kann. Im Gegensatz zum Strassenverkehr, wo physikalische Kräfte ganz unterschiedlicher Stärke in Konkurrenz zu einander stehen und eine Rangordnung mit klaren Regeln verlangt ist, stellt sich das Bild im naturnahen und in teilweise sehr steilem Gelände anders dar. Wanderer wie Biker sind auf gegenseitige Rücksichtnahme zwingend angewiesen. So hat der Biker seine Fahrgeschwindigkeit u. a. der topografischen Lage und den Witterungsverhältnissen besonders beim Aufeinandertreffen mit Wanderern entsprechend anzupassen.

Andererseits haben auch Wanderer darauf zu achten, dass sie insbesondere in steilen oder verblockten Passagen den Bikern nach Möglichkeit den nötigen Raum für einen gefahrlosen Durchgang lassen. Eine starre Vortrittsregelung zu Gunsten der einen oder anderen Nutzerkategorie würde auch den unzähligen und ganz verschiedenen örtlichen Verhältnissen nicht gerecht. War beispielsweise eine engere Passage am Vortag noch problemlos gleichzeitig für Wanderer und Biker durchgängig, kann sich die Situation aufgrund von Windwurf usw. am Folgetag komplett anders darstellen. Gerade diese Unvorhersehbarkeit der örtlichen Verhältnisse ruft nach einer generellen allseitigen Rücksichtnahme.

Dieser Grundgedanke der gegenseitigen Rücksichtnahme ist tragend für das gesamte Strassenverkehrsrecht (vgl. beispielsweise Art. 14 Abs. 2 Bst. d, Art. 15d Abs. 1 Bst. c, Art. 16d, Art. 33 SVG) und soll gerade auch in naturnahen Gebieten zur verträglichen Nutzerkoordination ihren deutlichen Ausdruck finden.

Artikel 10 Absatz 4

Auch Bikewege sollen keine grösseren Wegstrecken mit bitumen-, teer- oder zementgebundenen Deckbelägen aufweisen.

Artikel 12 Absatz 1 und 3

Die Ersatzregelung bei teilweiser oder gänzlicher Aufhebung von Fuss- und Wanderwegen gilt auch für Bikewege in gleicher Weise. In der Vernehmlassung wurde die Ersatzpflicht für Bikewege von landwirtschaftlichen Kreisen bemängelt. Im Interesse der Erhaltung der Qualität des Bikewegnetzes und der Erholungsfunktion der Bikewege soll die Ersatzpflicht auch für Bikewege angewendet werden.

Artikel 13 Absatz 1 und 2

Gemäss bisheriger Regelung übt der Kanton die Weghoheit bei Hauptwanderwegen aus. Folgerichtig wird die Weghoheit über die Hauptbikewege ebenfalls dem Kanton zugewiesen. Den Gemeinden steht damit die Weghoheit über die Nebenbikewege zu.

Artikel 13 Absatz 3

Es erfolgt eine redaktionelle Anpassung. «Strassengesetz» statt «Strassenbaugesetz».

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass der bisherige Artikel 13 Absatz 3 KFWG bereits Lex Specialis zu Artikel 2 Absatz 1 StrG war, das Strassengesetz daher für die Rechtsfolgen der «Hoheit» an einem Weg analog anwendbar ist. Bis anhin betraf diese analoge Anwendung Fuss- und Wanderwege. Neu sind nun konsequenterweise auch Bikewege miteingeschossen.

Artikel 14

Der bisherige Artikel 14 bestimmt, welche Rechtslage zu gelten hat, wenn ein Strassenstück verschiedene Funktionen erfüllt. Treffen mehrere Funktionen zusammen, so ist für die Rechtslage die Hauptfunktion massgebend. Da Bikewege zu grossen Teilen auf Wanderwegen zu liegen kommen, ist eine entsprechende Regelung auch für Wege zu verankern. Auch hier soll der Grundsatz gelten, dass die Hauptfunktion des Wegs die Rechtslage bestimmt, wobei die übrigen Funktionen angemessen berücksichtigt werden können. Verläuft beispielsweise ein Nebenbikeweg auf einem Hauptwanderweg, knüpft die Rechtslage am Tatbestand des Hauptwanderwegs an. Die Funktion als Nebenbikewegs wird dabei angemessen berücksichtigt.

Artikel 15 Absätze 2 und 3

Artikel 15 ist die zentrale finanzrechtliche Bestimmung. Für Bikewege wird die bisherige bewährte Finanzordnung analog übernommen. Der Kanton übernimmt die Kosten der Anlage, des Unterhalts und der Kennzeichnung der Hauptwanderwege und der Hauptbikewege, die Einwohnergemeinden jene der Fusswege, der Nebenwanderwege und der Nebenbikewege, die auf ihrem Gemeindegebiet liegen.

Im Rahmen der bewilligten Kredite leistete der Kanton den Einwohnergemeinden für die Anlage, den Unterhalt und die Kennzeichnung von Nebenwanderwegen bisher Beiträge bis zu 40 Prozent der anrechenbaren Kosten. Zahlreiche Vernehmlasser forderten hier Beiträge in der Grössenordnung zwischen 50 und 70 Prozent. Da einerseits die bisherige Beitragspraxis mit bis zu 40 Prozent schweizweit betrachtet sehr grosszügig bemessen und andererseits eine unterschiedliche Beitragsleistung für Nebenwander- und Bikewege nicht praktikabel ist, wird die bisherige Regelung auch für Nebenbikewege übernommen. Der Regierungsrat regelt wie bis anhin das Nähere in einem Reglement.

Artikel 15 Absatz 4

Neben den Kosten für die geeignete Publikation der Urner Wanderwegnetze übernimmt der Kanton auch die Kosten für die geeignete Publikation der Bikewegnetze. Aufgrund der technischen Entwicklung sind anstelle der traditionellen Wander- und Bikekarte auch andere Publikationsformen denkbar (Apps usw.), was mit der offeneren Formulierung «geeignete Publikation» zum Ausdruck gebracht wird.

Artikel 16

Die bisherige Fassung von Artikel 16 vermengte Oberaufsicht und Vollzug. Der bisherige Absatz 1 wird im Sinne der Klarheit gestrichen und durch die vorliegende Formulierung ersetzt.

Neuer Abschnitt 6a: Verkehrsbeschränkungen und Artikel 17a

Die bisherige Regelung in Artikel 13 Absatz 3, wonach für die aus der Weghoheit fliessenden Rechte auf die entsprechenden Bestimmungen des «Strassenbaugesetzes» (recte: «Strassengesetz») verwiesen wird, gilt ohne weiteres auch für Bikewege. Zuständig für eine öffentliche Strasse ist, wem die

Hoheit über diese Strasse zusteht. D. h.: Dieses Gemeinwesen oder diese Person ist verantwortlich für die Planung, den Bau und Ausbau, den Unterhalt, den Betrieb und die Benützung dieser Strasse. (Art. 22 Abs. 1 Strassengesetz).

Bereits der Bericht zum damaligen KFWG hielt dazu fest, dass die Weghoheit die Befugnis zum Erlass von Verkehrsbeschränkungen nach der Gesetzgebung über den Strassenverkehr beinhaltet. Bei Hauptwanderwegen und Hauptbikewegen, die in der Hoheit des Kantons stehen, ergibt sich daraus die Zuständigkeit des Kantons, bei Nebenwanderwegen und Nebenbikewegen sind grundsätzlich die Gemeinden zuständig, wenn es um Verkehrsbeschränkungen geht.

Obwohl aus der Weghoheit die Berechtigung zum Erlass von Verkehrsbeschränkungen abgeleitet werden kann, drängt sich für Bikewege eine explizite Regelung im KFWG im Sinne der übergeordneten Koordination und Klarheit auf.

Genauer zu regeln sind entsprechende Zuständigkeiten und Verfahren daher bei Nebenwanderwegen und Nebenbikewegen. Dabei ist eine Anlehnung an die Verordnung über den Strassenverkehr (RB 50.1311) sinnvoll, denn die Verordnung über den Strassenverkehr enthält einlässliche Regelungen betreffend Zuständigkeit und Verfahren in Bezug auf Verkehrsbeschränkungen auf Strassen.

So verlangt die Verordnung über den Strassenverkehr einerseits, dass Verkehrsbeschränkungen auf Gemeindestrassen in Absprache mit der Kantonspolizei zu erfolgen haben (Art. 16 Abs. 2 Verordnung über den Strassenverkehr). Andererseits sind beabsichtigte Verkehrsbeschränkungen der zuständigen Direktion zur Vorprüfung einzureichen.

Dieses Verfahren ist für Nebenwanderwege und Nebenbikewege analog zu übernehmen. In Bezug auf Verkehrsbeschränkungen auf Nebenwanderwegen und Nebenbikewegen ist ebenfalls eine Absprache mit der Kantonspolizei sowie eine Vorprüfung durch den Kanton angebracht. Einzelne Fahrverbote der Gemeinden auf Nebenwanderwegen und Nebenbikewegen können sich unter Umständen auf ganze Bikewegnetze auswirken, weshalb es hierbei einer übergeordneten Koordination durch den Kanton bedarf. Dieser Koordinationsfunktion dient die Vorprüfung durch die zuständige Direktion.

Mit Artikel 17a wird die entsprechende gesetzliche Regelung geschaffen, wonach Verkehrsbeschränkungen auf Nebenwanderwegen und Nebenbikewegen der Vorprüfung durch die zuständige Direktion unterliegen und in Absprache mit der Kantonspolizei zu erfolgen haben.

Im Übrigen sollen die Bestimmungen der Verordnung über den Strassenverkehr zur Verkehrsbeschränkung und Signalisation sinngemäss gelten (Art. 17 Abs. 2 sowie Art. 18 bis 21 Verordnung über den Strassenverkehr). D. h. Verkehrsbeschränkungen sind im Amtsblatt mit dem Hinweis zu veröffentlichen, dass dagegen innert 30 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden kann (Art. 17 Abs. 2 Verordnung über den Strassenverkehr). Das Verfahren betreffend die vorübergehenden Verkehrsbeschränkungen, das Anbringen der Signale, die Kostentragung und die Aufsicht richtet sich sinngemäss nach den Artikeln 18 bis 21 Verordnung über den Strassenverkehr.

Artikel 19a

Für die Erstellung der Bikepläne wird eine Frist von zwei Jahren festgelegt.

VII. Finanzielle Auswirkungen

Hauptbikewege

Mit der Revisionsvorlage und der damit verbundenen Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Mountainbiken ist künftig für die Anlage, Unterhalt und Kennzeichnung der Hauptbikewege der Kanton zuständig. Das Hauptbikewegnetz basiert auf dem bereits bestehenden, gemäss den Richtlinien von SchweizMobil signalisierten offiziellen Mountainbike-Routennetzes. Dieses umfasst zurzeit eine Länge von 374 km. 87,25 Prozent von diesen bereits signalisierten Bikerouten verlaufen auf dem Wanderwegnetz gemäss dem kantonalen Wanderwegplan. Die übrigen Hauptbikerouten (12,75 Prozent) liegen ausserhalb des offiziellen Wanderwegnetzes und verlaufen auf Kantons-, Gemeinde- und Korporationsstrassen. Dies bedeutet, dass der bauliche und betriebliche Unterhalt des Hauptbikewegnetzes grösstenteils über den bereits bestehenden Aufwand des Kantons für den Unterhalt des Wanderwegnetzes abgedeckt ist.

Relevant für die künftigen Unterhaltskosten bei den Hauptbikewegen, die ausserhalb des offiziellen Wanderwegnetzes verlaufen, sind diejenigen Streckenabschnitte, die als Wegoberfläche einen Naturbelag aufweisen. Dieser Anteil Bikerouten beträgt 5,35 Prozent (zirka 20 km) des gesamten Hauptbikewegnetzes. Erfüllt ein Strassenstück gemäss Artikel 14 KFWG gleichzeitig verschiedene Funktionen, richtet sich die Rechtslage nach seiner Hauptfunktion. Die übrigen Funktionen dieses Strassenstücks sind angemessen zu berücksichtigen. Für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Hauptwanderwege hat der Kanton zwischen 2016 bis 2018 im Durchschnitt jährlich 620'000 Franken investiert. Nimmt man diese Zahl als Vergleich, so ist für den zukünftigen Unterhalt der Hauptbikewege voraussichtlich mit Mehrausgaben für den Kanton von rund 10'000 Franken pro Jahr zu rechnen. Vom geplanten Nebenbikewegnetz werden zirka 90 km auf dem Hauptwanderwegnetz verlaufen. Mit der zusätzlichen Nutzung der Hauptwanderwege als Bikewege dürften dem Kanton voraussichtlich Unterhaltskosten von zusätzlich rund 50'000 Franken pro Jahr entstehen.

Nebenbikewege

Was die zukünftigen Nebenbikewege betrifft, wurde mit der Vorlage zur Änderung des Gesetzes über Fuss- und Wanderwege mit den Urner Interessengruppen für Bike ein Vorschlag für das Nebenbikewegnetz erarbeitet. Gemäss diesem Vorschlag verlaufen 94,5 km auf Hauptwanderwegen, 42 km auf Nebenwanderwegen von regionaler Bedeutung und 80,6 km auf Nebenwanderwegen von lokaler Bedeutung. 105 km des vorgeschlagenen Nebenbikewegnetzes liegen ausserhalb des Wanderwegnetzes. Insgesamt 85,4 km dieser Nebenbikewege weisen heute einen Naturbelag auf und sind somit für den Unterhalt relevant. Für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Nebenwanderwege haben die Gemeinden zwischen 2016 bis 2018 im Durchschnitt jährlich 320'000 Franken investiert. Der Kanton beteiligte sich an diesen Unterhaltskosten mit Beiträgen von durchschnittlich 87'700 Franken pro Jahr. Davon abgeleitet dürften den Gemeinden für den Unterhalt der Nebenbikewege gemäss Vor-

schlag künftig Mehrkosten von 75'000 Franken entstehen. Laut Praxis werden die Unterhaltsaufwendungen auf Nebenwanderwegen von regionaler Bedeutung mit 40 Prozent und Nebenwanderwegen von lokaler Bedeutung mit 20 Prozent vom Kanton mitfinanziert. Für den Kantonshaushalt ergeben sich daraus Kosten von 22'500 Franken, die als Unterhaltsbeiträge an die Gemeinden ausgerichtet werden.

VIII. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Änderung des Gesetzes über Fuss- und Wanderwege gemäss Beilage wird beschlossen und zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Das Postulat Manuela Walker-Stadler, Schattdorf, zur Errichtung einer Fachstelle für Bikerouten wird als materiell erledigt vom Geschäftsprotokoll abgeschrieben.

Beilage

- Änderungserlass