



Fahrradfahren auf Wanderwegen

Eine Tour durch den föderalen Normenwald

KASPAR EHRENZELLER*

Der Fahrradverkehr auf Wanderwegen hat zugenommen. Nach Art. 43 Abs. 1 SVG ist Fahrradfahren auf «Wegen», die sich dafür «nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind» verboten. Für geübte Mountain-bikerinnen und -biker dürfte heute kaum noch ein Wanderweg ungeeignet sein, weshalb dort das Fahrradfahren zunehmend als zulässig erachtet wird. Die vorliegende Untersuchung will anhand einer bundesstaatlich-kontextualisierenden Auslegung von Art. 43 Abs. 1 SVG darlegen, dass Fahrradfahren auf Wanderwegen durch Kennzeichnung erlaubt oder verboten werden kann. Fehlt es indes an einer Signalisation, ist Fahrradfahren auf Wanderwegen zulässig, wenn es unter dessen widmungsgemässen Gemeingebrauch fällt. Andernfalls bleibt der Fahrradverkehr auf Wanderwegen zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen untersagt. Kantonale Vorschriften hingegen, welche das Fahrradfahren auf Wanderwegen erlauben, dürfen den Zweck entgegenstehenden Bundesrechts nicht beeinträchtigen oder vereiteln.

Les cyclistes sont toujours plus nombreux à circuler sur les chemins pédestres. L'art 43, al. 1, LCR interdit l'utilisation de cycles sur des « chemins » qui ne « se prêtent pas ou ne sont manifestement pas destinés à leur circulation ». Aujourd'hui toutefois, rares sont les chemins qui ne sont pas adaptés aux vététistes expérimentés. La circulation à vélo sur des chemins pédestres est par conséquent de plus en plus souvent considérée comme une pratique admise. Sur la base d'une interprétation de l'art. 43, al. 1, LCR s'inscrivant dans un contexte fédéral, la présente étude vise à démontrer que la signalisation permet d'autoriser ou d'interdire la pratique du vélo sur des chemins pédestres. En absence de signalisation, la circulation à vélo sur les chemins pédestres est autorisée, pour autant qu'elle permette une utilisation adéquate du chemin. Dans les cas contraires, la circulation à vélo sur les chemins pédestres reste interdite, afin de préserver des intérêts publics prépondérants. Les dispositions cantonales qui autorisent la circulation à vélo sur les chemins pédestres ne doivent par conséquent pas compromettre les buts poursuivis par des normes fédérales contraires.

Inhaltsübersicht

- I. Grundproblem: Zunahme des Fahrradverkehrs auf Wanderwegen
- II. Start: Strassenverkehrsrechtliche Umfahrungsroute
 - A. Geltungsbereich: Ein Wanderweg ist eine Strasse
 - B. Gegenstand: Verkehrstrennung von Fuss- und Fahrverkehr auf Wegen
 - C. Subjekt: «Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern»
 - D. Objekt: «Wege, die sich nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind»
- III. Pause: Kritik der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation
 - A. Rechtssicherheit
 - B. Zeitliche Steuerungsabsicht
 - C. Föderalismusblindheit
 - D. Verkürzte Vorstellungen über die systematische Auslegung
- IV. Neuorientierung: Routensuche im föderalen Normenwald
 - A. Föderales Koordinatennetz: Zuständigkeiten von Bund und Kantonen
 1. Steuerungsebene: Aufgabenverteilung im Bereich der Wanderwege

2. Handlungsebene: Gestaltungskompetenzen im Bereich der Wanderwege
- B. Wegweiser 1: Schutz des öffentlichen Raums
 1. Totalfahrverbot
 2. Fahrverbot mit Routenvorbehalt
 3. Fahrverbot abseits der Wege
 4. Mischformen: Kombination verschiedener Idealtypen im Wald
- C. Wegweiser 2: Schutz von Interessen an Wegen
 1. Verbot des Mischverkehrs
 2. Gebot des Mischverkehrs
- D. Wegweiser 3: Umwidmung von Wanderwegen in der Zeit
 1. Pläne
 2. Signalisation
 3. Formlose Akte
- E. Wegweiser 4: Art. 43 Abs. 1 SVG als Verweis- und Residualnorm
- V. Ziel: Aktuelle Rechtslage
- VI. Ausblick: Routenplanung für die Zukunft
 - A. Dogmatische Vorteile einer systematischen Routensuche
 - B. Neue Chancen der Verhaltenssteuerung auf Wanderwegen
 - C. Weitere Verfassungskordinaten
 - D. Möglichkeiten und Grenzen von Vielfalt in der Einheit im öffentlichen Raum

* KASPAR EHRENZELLER, Dr. iur., Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St.Gallen. Die in diesem Artikel vertretenen Erkenntnisse beruhen zum Teil auf einem Kurzgutachten zur Vereinbarkeit von Fahrverboten für Fahrräder im Alpgebiet des Kantons Appenzell Innerrhodens mit dem Bundesrecht, das der Autor zusammen mit Prof. Dr. Benjamin Schindler zu Händen des Bau- und Umweltsdepartements des Kantons Appenzell Innerrhodens verfasst hat. Der Autor bedankt sich herzlich bei Prof. Benjamin Schindler, Prof. Regina Kiener, Prof. Dr. Arnold Marti und BLaw HSG Stefanie Rusch für ihre wertvollen Hinweise zu diesem Beitrag.

I. Grundproblem: Zunahme des Fahrradverkehrs auf Wanderwegen

Ist das Fahrradfahren auf Wanderwegen erlaubt? Eine Frage, die sich lange niemand, mit dem Aufkommen

von Mountainbikes einige und seit der Entwicklung von E-Mountainbikes viele Personen stellen.¹ Die Interessenlage ist komplex: Mountainbikerinnen und Wanderer haben zahlreiche ähnliche Bedürfnisse,² zugleich können deren Interessen auch zueinander in Konflikt geraten. Mountainbiker sind aus Attraktivitätsgründen für weniger, Wanderinnen insbesondere aus Sicherheitsüberlegungen für mehr Fahrverbote auf Wanderwegen.³ Tourismusverbände begrüßen die Zunahme des Freizeitverkehrs, da das Wandern und das Biken tragende Säulen des Sommertourismus bilden.⁴ Naturschutzverbände sind gespalten. Im Grundsatz begrüßen sie Fahrradverkehr als klimaneutrale Mobilitätsform, doch soll dieser die Natur möglichst wenig beeinträchtigen und daher kanalisiert erfolgen.⁵

Wo liegt das Grundproblem? Technologische Entwicklung von Fahrzeugen erzeugten immer wieder Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum: Ende des 19. Jahrhunderts führte das breite Aufkommen des Fahrrads zu Verdrängungsprozessen gegenüber Fuss- und Reitverkehr auf Strassen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts geriet der Fahrradverkehr seinerseits durch die Massenmotorisierung unter Druck, als er, zusammen mit dem Fussverkehr, durch Motorfahrzeuge an den Strassenrand gedrängt wurde.⁶ Seit

der umweltpolitischen Wende in den 1970er-Jahren erobern der Fuss- und Fahrradverkehr abhanden gekommene Räume schrittweise zurück.⁷ In den letzten Jahren wuchs die politische Bedeutung des Langsamverkehrs gegenüber dem Motorfahrzeugverkehr nochmals stark.⁸ Parallel dazu stieg die Konkurrenz zwischen verschiedenen Formen des Langsamverkehrs⁹ auf Trottoirs,¹⁰ asphaltierten Radwegen und Wanderwegen.¹¹ Mit dem Aufkommen des Mountainbikes blieb der Fahrradverkehr auf engen, stark frequentierten und steilen Wanderwegen sowie Wald- und Alpstrassen aufgrund von physischen Anforderungen noch relativ überschaubar.¹² Durch die technologische Entwicklung leistungstarker E-Mountainbikes und E-Gravelbikes¹³ ist diese physische Zugangsschranke indes weitgehend gefallen und der Fahrradverkehr auf Wanderwegen exponentiell angestiegen. Dieses Phänomen wirft die alte Frage, welche Fahrzeuge sich auf welchen Verkehrsflächen bewegen sollen, neu und anders auf.

Wie ist die Rechtslage? Sie ist ähnlich komplex wie die Interessenskonstellation. Die geltenden Benützungs-

¹ Laut der Studie des ASTRA, Mountainbiken in der Schweiz 2020, Auswertung Mountainbikeland-Befragung 2019 und Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2020», führen im Jahr 2007 rund 300'000 Personen Mountainbike, für E-Mountainbikes existieren keine Zahlen. Seither sind die Zahlen kräftig gestiegen. Im Jahr 2019 führen ca. 550'000 Personen Mountainbike und 80'000 E-Mountainbike. Gemessen an der schweizerischen Wohnbevölkerung sind das etwa gleich viel wie Hobbyfussballerinnen und -fussballer. Seither dürften die Zahlen weiter gestiegen sein. Die Verkaufszahlen klassischer Mountainbikes stehen seit 2019 bei etwas über 100'000 Stück. Der Verkauf von E-Mountainbikes stieg ebenfalls stark an. Wurden noch im Jahr 2015 19'687 neue E-Mountainbikes verkauft, waren es im Jahr 2021 bereits 75'408. Seither gehen die Zahlen nur leicht zurück, Internet: <https://www.velosuisse.ch/news-statistik/> (Abruf 11.5.2023).

² ASTRA, Wandern und Mountainbiken – Entscheidungshilfe zu Koexistenz und Entflechtung, Merkblatt für die Planung, Bern 2020, 5.

³ ASTRA (FN 2), 4 ff.; Kanton Bern, Mountainbike-Routen im Kanton Bern, Planung, Projektierung und Realisierung, 2023, 1, 5.

⁴ ASTRA (FN 2), 4.

⁵ So auch ASTRA (FN 2), 6.

⁶ Zum Ganzen aus historischer Sicht ERIKA FLÜCKIGER STREBEL, Geschichte des Langsamverkehrs in der Schweiz des 19. und 20. Jahrhunderts, Eine Übersicht über das Wissen und die Forschungslücken, in: ViaStoria/ASTRA (Hrsg.), Materialien Langsamverkehr Nr. 130, Bern 2014, 22 ff.; CHRISTOPH MARIA MERKI, Der holprige Siegeszug des Automobils 1895–1930, Zur Motorisierung des Strassenverkehrs in Frankreich, Deutschland und der Schweiz, Habil. Bern, Wien/Köln/Weimar 2002, 132 ff., 319 ff.; IVAN OTTIGER, Automobilismus und Rechtsetzung, Über den Einzug des Motorfahrzeuges ins kantonale und eidgenössische Recht zwischen 1900 und 1932, Diss. Zürich, Zürich 2005.

⁷ FLÜCKIGER STREBEL (FN 6), 45 ff.

⁸ Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 18.4291 Burkart vom 14.12.2018 und 15.4038 Candinas vom 25.9.2015 betreffend Verkehrsflächen für den Langsamverkehr vom 10.12.2021, 13 ff.

⁹ Unter Langsamverkehr wird die Fortbewegung zu Fuss, auf Rädern oder Rollen durch menschliche Muskelkraft oder mittels Elektroantrieb mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit verstanden. Zu ähnlichen Definitionen vgl. Art. 6 Abs. 1 des Strassengesetzes des Kantons Graubünden vom 1. September 2005 (StrG/GR; BR 807.100) i.V.m. Art. 6 der Strassenverordnung des Kantons Graubünden vom 20. Dezember 2005 (StrV/GR; BR 807.110). Art. 20 des Mobilitätsgesetzes des Kantons Freiburgs vom 1. Januar 2023 (MobG/FR; SGF 780.1) spricht von «sanfter Mobilität»; s.a. Bericht Langsamverkehr (FN 8), 5; SGK BV-VOGEL, Vorbem. zur Infrastruktur- und Verkehrsverfassung N 4, in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023.

¹⁰ Vgl. zu den Entwicklungen auf dem Trottoir MATHIAS KAUFMANN/ALAIN GRIFFEL, Das Trottoir, SJZ 116/2020, 755 ff.; Bericht Langsamverkehr (FN 8), 19; s.a. MARC HÜRZELER, Fussgänger im Strassenverkehr – Grundlagen und neuere Entwicklungen, in: René Schaffhauser (Hrsg.), Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2011, Bern 2011, 111 ff., 122 ff.

¹¹ JERYLEE WILKES-ALLEMANN/MARCO PÜTZ, Governance von Freizeit und Erholung im Wald am Beispiel von Mountainbike-Trails, Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 168/2017, 321 ff.; ASTRA, LV V10, Wegweisung für Velos, Mountainbikes und fahrzeugähnliche Geräte – Handbuch, Bern 2010, 61; für weitere empirische Nachweise s.a. FN 1.

¹² Zu den Reaktionen der rechtsetzenden Organe THOMAS LEGLER, Die Haftung der Seilbahnunternehmen bei Mountain Bike (MTB)-Unfällen in ihrem Einzugsgebiet, SJZ 88/1992, 289 ff., 291 f; s.a. der heutige Art. 54a der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21).

¹³ Vgl. zum Fahrradbegriff unten II.C.

vorschriften für Fahrräder auf Wanderwegen ergeben sich aus unterschiedlichen Rechtsschichten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die in der Zeit sukzessive übereinandergelegt wurden, oft nur bedingt aufeinander abgestimmt sind und für den heutigen Fahrradverkehr auf Wanderwegen nicht so recht passen wollen. Der entsprechende Regulierungsbedarf ist mittlerweile auf der politischen Agenda.¹⁴ In der Lehre¹⁵ und der Rechtsanwendungspraxis¹⁶ wird die Zulässigkeit von Fahrradfahren auf Wanderwegen derweil überwiegend als strassenverkehrsrechtliche Frage qualifiziert, die anhand des Grundsatzes der Verkehrstrennung in Art. 43 Abs. 1 SVG zu beurteilen und zu bewältigen ist. Dies, obschon sich das Rechtsregime der Wanderwege, wie sich noch zeigt, von jenem der Fuss- und Radwegen wie auch von jenem der Strasse in zentralen Punkten unterscheidet.¹⁷ Nach einer alternativen

Mindermeinung stellt hingegen «das kantonale Recht» auch für Fahrräder «die erforderlichen Bestimmungen [...] über [...] den Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen, wie der Strassen und Plätze» auf (Art. 664 Abs. 3 ZGB).¹⁸ Einem Mittelweg zwischen diesen beiden Ansichten suchend, soll vorliegend Art. 43 Abs. 1 SVG in sein Normumfeld integriert und ihm darin eine neue Rolle zugewiesen werden.¹⁹ Es wird ein Plan zur Orientierung im föderalen Normenwald der Benützungsvorschriften für Wanderwege von Bund und Kantonen entwickelt, der Verwaltungsentscheiden über die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen und ihrer Kontrolle mithilfe eines föderalen Koordinatennetzes und vier thematischen Wegweisern Struktur und Rationalität verleihen Soll.²⁰

II. Start: Strassenverkehrsrechtliche Umfahrroute

Die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen wird überwiegend als strassenverkehrsrechtliche Frage qualifiziert, die nach Art. 43 Abs. 1 SVG zu beurteilen ist.²¹ Im Wortlaut:

«Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege, dürfen mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden.»

Diese Rechtsauffassung – sie soll hier als strassenverkehrsrechtliche Argumentation bezeichnet werden – stützt sich im Wesentlichen auf drei Prämissen: Erstens gelten die Verkehrsregeln des Strassenverkehrsrechts (Art. 26–57a SVG) etwas kontraintuitiv auch auf Wanderwegen. Zweitens regle Art. 43 Abs. 1 SVG das Fahren auf Wanderwegen mit Mountainbikes, Gravelbikes und E-Bikes. Und drittens sei infolgedessen anhand der Eignung und der Bestimmung eines Wanderweges zu beurteilen, ob das Fahrradfahren dort ausnahmsweise verboten sei oder nicht.

A. Geltungsbereich: Ein Wanderweg ist eine Strasse

Auf der ersten Etappe qualifiziert die strassenverkehrsrechtliche Argumentation den Wanderweg als Strasse, auf der die Verkehrsregeln für Motorfahrzeuge und Fahrräder

¹⁴ In den Kantonen etwa Beschluss Nr. 623/2019 des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 10. September 2019 zur Beantwortung der Interpellation I 12/19: Mountainbikes auf Fuss- und Wanderwegen; Motion der Kantonsräte Widmer/Sailer/Bonderer/Pool des Kantons St. Gallen vom 15. September 2020 «St. Gallen braucht eine Mountainbike-Strategie»; Protokoll der Ständekommission des Kantons Appenzell-Innerrhodens, Sitzung vom 16. Februar 2021 (Nr. 176) (AI 012.12-235.44-516788); Motion der Kantonsräte Graf/Flück/Jordi vom 15. September 2019 «Attraktive Mountainbike-Routen auch im Kanton Bern» (Geschäfts-nr. 2019 RRRG 298); Anfrage Grossrat Binkert betreffend Umsetzung Veloweggesetz im Kanton Graubünden vom 15. Februar 2023, Internet: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20230215AnfrageBinkert03.aspx> (Abruf 11.5.2023). Auf Bundesebene etwa Motion Lehmann [15.3751] vom 19. Juni 2015 «Benutzung von E-Mountainbikes in den Bergen. Regelungen anstreben»; Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 2021 zum Veloweggesetz, BBl 2021 1260 ff. (zit. Botsch. Veloweggesetz), 14; Antwort des Bundesrates auf die Motion Lehmann [15.3751] vom 19. Juni 2015; Bericht Langsamverkehr (FN 8), 21 f.

¹⁵ RAPHAEL KRAEMER, Die Krux mit Art. 43 SVG, Strassenverkehr 2/2016, 16 ff. (zit. KRAEMER, Krux); RAPHAEL KRAEMER, Verkehrsregelung auf ausserordentlichen Verkehrsflächen, Unter besonderer Berücksichtigung der Geltung des SVG auf Skipisten und Wanderwegen, Diss. Freiburg i.Üe, Bern 2015, N 128 ff. (zit. KRAEMER, Verkehrsregelung); CHRISTOF PETER, Die rechtliche Stellung der Benutzer mobiler Freizeitgeräte, in: Collezione Assista, 30 anni/ans/Jahre Assista TCS SA, 1998, 468 ff., 476 ff.; LEGLER (FN 12), 289 ff., 290 f.; s.a. HANS GIGER, SVG-Kommentar, Strassenverkehrsgesetz mit weiteren Erlassen, 9. A., Zürich 2022, Art. 43 N 1 ff.

¹⁶ So im Zusammenhang mit einem Strafbefehl das Bezirksgericht Affoltern ZH, GB220001-A/U/ak, 20.9.2022, E. 3.2.1 ff.; s.a. KGer SZ, STK 2018 25, 23.10.2018; so anlässlich einer Einsprache gegen den Erlass eines Fahrverbotes das OGer SH, OGE 60/2017/35, 28.8.2018, E. 5.5; so im Rahmen einer Wanderwegumlegung BGer, 1C_105/2016, 9.6.2016, E. 4; s.a. Obwalden Gerichts- und Verwaltungsentscheide (OGVE) 2018/19 Nr. 73.

¹⁷ Vgl. zur Rechtslage auf Fuss und Radwegen CHRISTOPH J. ROHNER, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, 48; 119 ff.; KAUFMANN/GRIFFEL (FN 10), 755 ff.

¹⁸ Vgl. unten IV. und dort insbesondere die Hinweise in FN 76.

¹⁹ Vgl. unten IV.E.

²⁰ Vgl. unten IV.

²¹ Vgl. die Nachweise in FN 14 (Praxis) und 15 (Lehre).

nach den Art. 26–57a SVG gelten.²² Dieser Schluss liegt nicht auf der Hand, doch erklärt sich durch den räumlichen Geltungsbereich des Strassenverkehrsgesetzes:²³ Nach Art. 1 Abs. 1 SVG gilt das Gesetz für die Haftung und Versicherung für Schäden, die durch Motorfahrzeuge und Fahrräder verursacht werden, auf dem gesamten Gebiet der Schweiz. Hinsichtlich der Ordnung des Verkehrs wird der räumliche Geltungsbereich auf die «öffentlichen Strassen» der Schweiz beschränkt.²⁴ Gemeint sind sämtliche «von Motorfahrzeugen, motorlosen Fahrzeugen oder Fussgängern benützten Verkehrsflächen» (Art. 1 Abs. 1 VRV), «die nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen» (Art. 1 Abs. 2 VRV).²⁵ Nach diesem funktionellen Strassenverständnis ist jede durch Fuss- oder Fahrverkehr benutzte Fläche des öffentlichen Raumes als Strasse zu qualifizieren; unabhängig davon, ob die Fläche für den Fahrverkehr entsprechend präpariert ist oder nicht.²⁶ Auch Skipisten, Biketrails²⁷ im örtlichen Wald oder Wanderwege, die nicht der privaten Nutzung vorbehalten sind, gelten danach als öffentliche Strasse, auf der die Verkehrsregeln nach Art. 26–57a SVG zu beachten sind.²⁸ Von diesem Standpunkt ist es nicht mehr weit zum ersten Etappenziel: die Beurteilung der Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen anhand von Art. 43 Abs. 1 SVG.

B. Gegenstand: Verkehrstrennung von Fuss- und Fahrverkehr auf Wegen

In einer zweiten Etappe deutet die strassenverkehrsrechtliche Argumentation Art. 43 Abs. 1 SVG als Regel

zur Verhaltenssteuerung bestimmter Verkehrsformen (Subjekt)²⁹ auf bestimmten Verkehrsflächen (Objekt)³⁰. Die Anordnung «dürfen mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden» (frz. «n'emprunteront pas les chemins»; ital. «non devono usare le strade») bereitet kaum Interpretationsschwierigkeiten. Positiv gewendet ergibt sich daraus ein Gebot der Verkehrstrennung zwischen Fuss- und Fahrverkehr; negativ ein Verbot von Mischverkehr zwischen den beiden Verkehrsformen auf spezifischen Verkehrsflächen. Der Grundsatz der Verkehrstrennung gilt von Gesetzes wegen für das gesamte Gebiet der Schweiz – und ohne entsprechende Signalisation.³¹ Übrige «Beschränkungen und Anordnungen für den [...] Fahrradverkehr» müssen hingegen laut der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation auf Wanderwegen «durch Signale oder Markierungen angezeigt werden» (Art. 5 Abs. 1 SVG), da es sich um öffentliche Strassen handelt.³²

C. Subjekt: «Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern»

Die nächste Etappe der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation bereitet ebenfalls wenig Mühe. Regelungssubjekt von Art. 43 Abs. 1 SVG ist der «Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern» (frz. «véhicules automobiles et les cycles»; ital. «veicoli a motore e i velocipedi»). Ein *Fahrrad*³³ definiert das Bundesrecht als «Fahrzeug mit wenigstens zwei Rädern, die durch mechanische Vorrichtungen ausschliesslich mit der Kraft der sich darauf befindenden Personen fortbewegt werden» (Art. 24 VTS).³⁴ Mountainbikes und Gravelbikes fallen ohne weiteres unter diesen Fahrradbegriff.³⁵ E-Bikes hingegen gelten abhängig von ihrer Höchstgeschwindigkeit und ihrer maximalen Motorleistung entweder als «Motorfahrrad» (Art. 18 lit. a VTS) oder als «Leicht-Motorfahrrad»

²² KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15), N 399.

²³ Zum persönlichen Geltungsbereich Art. 1 Abs. 2 SVG.

²⁴ RENÉ SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I: Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, 2. A., Bern 2002, N 163; BSK SVG-WALDMANN/KRAEMER, Art. 1 N 16, in: Marcel Alexander Niggli/Thomas Probst/Bernhard Waldmann (Hrsg.), Strassenverkehrsgesetz, Basler Kommentar, 1. A., Basel 2014.

²⁵ S.a. Botschaft des Bundesrates vom 24.6.1955 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Strassenverkehr, BBl 1955 II 1 ff. (zit. Botsch. SVG), 8.; SCHAFFHAUSER (FN 24), N 166.

²⁶ Botsch. SVG (FN 25), 8.; SCHAFFHAUSER (FN 24), N 163; m.w.H. zur Kasuistik BSK SVG-WALDMANN/KRAEMER (FN 24), Art. 1 N 18 ff.; zum Erfordernis der Präparierung einer Strasse ROHNER, Verkehrsanordnungen (FN 17), 48.

²⁷ Weiterführend THOMAS ABT, Bike-Trails im Wald, URP 2010, 367 ff.

²⁸ Exemplarisch KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15), N 159 ff., 189 ff.; gl.M. HÜRZELER (FN 10), 113; mit Vorbehalten hingegen WERNER MOSER, Der öffentliche Grund und seine Benützung, im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage im Kanton Bern, Diss. Bern, Bern 2011, 105 ff.; zu den Verkehrsregeln des SVG für den Fuss- und Fahrradverkehr siehe KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15), N 405 ff.

²⁹ Näher unten II.C.

³⁰ Näher unten II.D.

³¹ BGE 101 Ia 565 E. 4b.

³² Vgl. Protokoll der Standeskommission des Kantons Appenzell-Innerrhoden, Sitzung vom 16. Februar 2021 (Nr. 176) (AI 012.12-235.44-516788), 3; KRAEMER, Kfuz (FN 15), 16; ROHNER (FN 17), 117 ff.; s.a. Art. 101 Abs. 3 SSV; a.M. immerhin CÉDRIC MIZEL, La grande famille des vélos, véhicules assimilés, petits engins motorisés ... et des piétons, Strassenverkehr 3/2017, 7 ff., 11.

³³ Von Velo spricht das Gesetz im Unterschied zur Bundesverfassung (Art. 88 Abs. 1 BV) trotz der landessprachlichen Anschlussfähigkeit des Begriffs interessanterweise nicht.

³⁴ Den hier nicht zu vertiefenden Begriff des Motorfahrzeuges definieren Art. 7 Abs. 1 SVG i.V.m. Art. 10 VTS; zur Regelung sog. Vélosorex s.a. den Bundesratsbeschluss vom 28. Dezember 1950 über Fahrräder mit Hilfsmotor (AS 1950 1528).

³⁵ Gl.M. PETER (FN 15), 476 ff.; MIZEL (FN 32), 15 ff.

(Art. 18 lit. b VTS). In Bezug auf die Verkehrsregeln stellt das Bundesrecht E-Bikes dem Fahrrad indes gleich.³⁶ Neben dem klassischen Fahrrad, dem Mountainbike oder dem Gravelbike zählen demnach auch geländefähige E-Bikes, die sich für das Befahren von Wanderwegen eignen, zu den Regelungssubjekten von Art. 43 Abs. 1 SVG.

D. Objekt: «Wege, die sich nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind»

Nach der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation entscheidet sich auf der Bergetappe über das Regelungsobjekt von Art. 43 Abs. 1 SVG, ob Fahrradverkehr auf Wanderwegen zulässig ist oder nicht. Gemäss dem *Wortlaut* gilt das Mischverkehrsverbot für «Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege». Die französische Fassung umschreibt das Regelungsobjekt leicht anders («les véhicules automobiles et les cycles n'emprunteront pas les chemins qui ne se prêtent pas ou ne sont manifestement pas destinés à leur circulation, par exemple les chemins réservés aux piétons ou au tourisme pédestre»).³⁷ Die *systematische Position* des Artikels im Kapitel über die Regeln für besondere Strassenverhältnisse ist insofern missverständlich, als Art. 43 Abs. 1 SVG keine Regel für besondere Strassenverhältnisse aufstellt, sondern für «Wege», die gerade nicht zur Strasse gehören.³⁸ *Historisch* nahm der Bundesrat anlässlich der Totalrevision des Bundesgesetzes vom 15.3.1932 über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr³⁹ ein Gebot der Verkehrstrennung in seine Vorlage auf (Art. 41 E-SVG),⁴⁰ das am 1.10.1959⁴¹ in Kraft trat und bis heute unverändert gilt. Absicht des historischen Gesetzgebers war es, «die verschiedenen Arten von Strassenbenützern auf die für sie bestimmten Strassen und

Wege [zu verweisen]». ⁴² Weil «unter Umständen auch mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern befahrbare Strassen [als Wanderwege] signalisiert werden», sollte Art. 43 Abs. 1 SVG klarstellen, dass auf allen anderen «Fuss- und Wanderwegen, die nach ihrer Bauart, ihrer Breite und Zweckbestimmung für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr geschlossen bleiben müssen», ein Fahrverbot gilt.⁴³ Der Rechtsbegriff des Wanderweges fand dadurch, wenn auch eher beiläufig, Eingang in das positive Recht,⁴⁴ noch bevor er in die Bundesverfassung (1979)⁴⁵ und -gesetzgebung (1987)⁴⁶ aufgenommen wurde. Auch wenn der strassenverkehrsrechtliche und der wegrechtliche Wanderwegbegriff sich ähneln, dürfen sie dementsprechend nicht vorschnell gleichgesetzt werden.⁴⁷ Zu beachten gilt ferner, dass die Verwaltungsrechtsdogmatik des 19. und des frühen 20. Jahrhunderts den Begriff des Weges noch als Oberbegriff für Strassen, Plätze und andere Verkehrsflächen verwendete.⁴⁸

Auf welchen Wanderwegen ist das Fahrradfahren verboten? Zur Freude der Gegner⁴⁹ entsprechender Verbote überwindet neben einem wachsenden Teil der Lehre⁵⁰ nunmehr auch das Bezirksgericht Affoltern⁵¹ die Auslegungsprobleme in Bezug auf das Regelungsobjekt von Art. 43 Abs. 1 SVG ohne vertiefte Reflexion über den Wortlaut, die Systematik sowie die Entstehungs- und Auslegungsgeschichte des Artikels wie folgt: Wanderwege seien mangels einer entsprechenden Legaldefinition nicht per se allein dem Fussverkehr vorbehalten. Auf welchen Wanderwegen Fahrradfahren zulässig sei, müsse daher anhand der gesetzlichen

³⁶ Vgl. Art. 46 SVG; Art. 42 VTS; Art. 33 Abs. 1 SSV; s.a. im Hinblick auf die Verkehrszulassung Art. 29 Abs. 2 VTS; vgl. indes die speziellen Vorschriften über die Beleuchtung von E-Bikes nach Art. 178a Abs. 1 u. Art. 179a Abs. 1 VTS.

³⁷ S.a. den italienischen Wortlaut «le strade che non sono adatte o non sono manifestamente destinate alla loro circolazione, come le strade pedonali, in particolare per il turismo a piedi».

³⁸ Von diesen abzugrenzen sind Fusswege und das Trottoir als der «dem Fussverkehr dienende Teil der Strasse» (KAUFMANN/GRIFFEL [FN 10], 756 f.); s.a. BSK SVG-RINDLISBACHER, Art. 43 N 32 f., in: Marcel Alexander Niggli/Thomas Probst/Bernhard Waldmann (Hrsg.), Strassenverkehrsgesetz, Basler Kommentar, 1. A., Basel 2014.

³⁹ BBl 1932 I 610 ff.; AS 48 779.

⁴⁰ Botsch. SVG (FN 25), 35.

⁴¹ AS 1959 679.

⁴² Botsch. SVG (FN 25), 35; s.a. AB N 1957 191 ff.

⁴³ AB N 1957 191 f.

⁴⁴ Botsch. SVG (FN 25), 81.

⁴⁵ Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 über den Gegenentwurf zur Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege», BBl 1979 II 10 ff., AS 1979 678.

⁴⁶ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704); zum Inkrafttreten AS 1986 2506.

⁴⁷ Zu Diskrepanzen in Bezug auf den Begriff des Wanderweges s.a. STEFAN VOGEL, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Mischverkehr auf Fuss- und Wanderwegen, Sicherheit & Recht 1/2021, 23 ff., 26 f.; für einen Definitionsvorschlag siehe unten IV, insb. S. 966.

⁴⁸ Exemplarisch FRITZ FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 3. A., Tübingen 1913, 341 ff.; WALTHER BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. A., Bern 1931 (zit. Komm. aBV), Art. 37^{bis}, 320.

⁴⁹ Vgl. die Reaktionen auf das Urteil des Bezirksgerichts Affoltern vom 20. September 2022 auf einschlägigen Plattformen, Internet: <https://www.ride.ch/de/news/ein-wegweisendes-urteil-mountain-biken-ist-am-uetliberg-auf-mehreren-wegen-legal>, <https://www.velo-journal.ch/aktuell/nachrichten/detail/zuercher-gericht-hebt-trail-verbot-auf/>, <https://ig-biketrails.ch/wo-ein-wille-ist-ist-auch-ein-weg/> (Abruf jeweils 11.5.2023).

⁵⁰ Vgl. FN 15.

⁵¹ Bezirksgericht Affoltern ZH, GB220001-A/U/ak, 20.9.2022, E. 3.1 ff.

Kriterien der Eignung und der Bestimmung eines Wanderweges für Fahrradverkehr geklärt werden. Da es sich hierbei um offene Rechtsbegriffe handle, seien diese durch eine zeitgemässe Auslegung von Art. 43 Abs. 1 SVG von den rechtsanwendenden Organen zu konkretisieren. Im Einzelfall haben diese hierfür zu prüfen, ob ein Wanderweg aufgrund der konkreten Verhältnisse oder einer klaren Signalisation nach Treu und Glauben «offensichtlich» nicht für den Fahrradverkehr bestimmt sei. Andernfalls sei das Fahrradfahren auf Wanderwegen zulässig, da für versierte Fahrerinnen und Fahrer von Mountain- und Gravelbikes sowie geländegängigen E-Bikes heute kaum noch ein Wanderweg ungeeignet sei.⁵²

III. Pause: Kritik der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation

Die strassenverkehrsrechtliche Argumentation überwindet die rechtlichen Unklarheiten über die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen durch eine Umfahrung des föderalen Normenwaldes. Das Regelungsobjekt «Wanderweg» wird als offener Rechtsbegriff gedeutet, der durch eine zeitgemässe Auslegung der Kriterien der Eignung und der Bestimmung für den Fahrradverkehr zu präzisieren ist. Die Eignung wird hierbei auf das Fahrrad und nicht, wie es der Wortlaut verlangt, den Weg bezogen. Auch dem Adverb «offensichtlich» wird eine überhöhte Bedeutung zugemessen, wenn die Bestimmung eines Wanderweges im Rahmen einer zeitgemässen Auslegung anstatt anhand seiner Widmung erfolgt.⁵³ Nach der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation erlaubt Art. 43 Abs. 1 SVG das Fahrradfahren auf allen Wanderwegen, die sich für das Befahren mit Fahrrädern eignen und auf denen Fahrradverkehr nicht offensichtlich durch Signale oder anderweitig verboten ist.⁵⁴ Im Windschatten dieser Interpretation wird Art. 43 Abs. 1 SVG als rechtsvereinheitlichende Vorgabe im Bundesstaat weit ausgelegt,⁵⁵

als verkehrspolizeiliche Verbotsnorm eng ausgelegt⁵⁶ und alternative Normverständnisse werden vorschnell weggelegt. Indem das Gebot der Verkehrstrennung auf den allermeisten Wanderwegen nicht (mehr) gilt, wird es im Ergebnis in ein Gebot von Mischverkehr zwischen Fuss- und Fahrverkehr auf Wanderwegen verdreht. Diese Rechtsauffassung lässt bedeutende Gesichtspunkte auf der Strecke, vier davon seien hier hervorgehoben.

A. Rechtssicherheit

Die strassenverkehrsrechtliche Argumentation will durch eine zeitgemässe Auslegung von Art. 43 Abs. 1 SVG scheinbar verlorengegangene Rechtssicherheit zurückgewinnen. Dieser Anspruch hält einer kritischen Prüfung nicht stand. Erstens sind spezialgesetzliche Fahrverbote für Fahrräder auf Wanderwegen im kantonalen Recht selbst dann zu beachten, wenn das Fahrradfahren auf Wanderwegen aufgrund einer zeitgemässen Auslegung oder einer formellen Gesetzesänderung von Art. 43 Abs. 1 SVG zulässig wäre. Zweitens sorgt die strassenverkehrsrechtliche Argumentation für zusätzliche Rechtsunsicherheit in zahlreichen Praxiskonstellationen, in denen das Fahrradfahren auf Wanderwegen durch Signalisation weder ausdrücklich verboten noch erlaubt ist.⁵⁷ Ihr gemäss muss nämlich in solchen Fällen anhand der konkreten Verhältnisse im Einzelfall beurteilt werden, ob der Wanderweg für das Befahren mit einem Fahrrad ungeeignet oder offensichtlich nicht dafür bestimmt ist. Nicht zuletzt im Hinblick auf das strafrechtliche Legalitätsprinzip kann sich dies als problematisch erweisen, zumal Ordnungsbussen⁵⁸ wegen einer Verletzung von Art. 43 Abs. 1 SVG eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage verlangen.⁵⁹

⁵² So zum Ganzen auch KRAEMER, Krux (FN 15), 18; SVG-Komm.-GIGER (FN 15), Art. 43 N 1 ff.; s.a. ANDRÉ BUSSY/BAPTISTE RUSCONI/YVAN JEANNERET/ANDRÉ KUHN/CÉDRIC MIZEL/CHRISTOPH MÜLLER, Code suisse de la circulation routière commenté, 3. A., Basel 2015, Art. 43 N 1.1.; zurückhaltender BSK SVG-RINDLISBACHER (FN 38), Art. 43 N 22 ff.

⁵³ KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15), N 125 ff.

⁵⁴ So KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15), N 129; Bezirksgericht Affoltern ZH, GB220001-A/U/ak, 20.9.2022, E. 3.2.4; KGer GR, PKG 1980, 87 f., 12.6.1980.

⁵⁵ Vgl. Protokoll der Standeskommission AI, Sitzung vom 16. Februar 2021 (Nr. 176) (AI 012.12-235.44-516788), 1 f. unter Verweis auf BGE 130 I 134 E. 3.2; KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15),

N 407; a.M. BGE 101 Ia 565 E. 4b; s.a. Entscheid des Bundesrates vom 20. Dezember 1972, in: ZBl 1973, 86 ff., E. 3a.

⁵⁶ KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15), N 129; ähnlich im Ergebnis unter Verweis auf das strafrechtliche Legalitätsprinzip Bezirksgericht Affoltern ZH, GB220001-A/U/ak, 20.9.2022, E. 3.2.5; s.a. Comm.-LCR-BUSSY et al. (FN 52), Art. 43 N 1.1.; SVG-Komm.-GIGER (FN 15), Art. 43 N 1; kritisch zur traditionellen Auslegungsparömie «in dubio pro libertate» im Verwaltungsrecht statt vieler ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, N 189 ff.

⁵⁷ Vertiefend dazu unten IV.D.2.

⁵⁸ Gem. Anhang I, Bussenliste 1, Ziff. 620 der Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 (OBV; SR 314.11) wird das Befahren eines Weges, der sich für Fahrräder, Motorfahrräder nicht eignet oder offensichtlich nicht dafür bestimmt ist, mit einer Ordnungsbussen von CHF 30 bestraft.

⁵⁹ Vgl. Bezirksgericht Affoltern ZH, GB220001-A/U/ak, 20.9.2022, E. 3.2.5; KGer GR, PKG 1980, 87 f., 12.6.1980.

B. Zeitliche Steuerungsabsicht

Art. 43 Abs. 1 SVG entstand in einer Zeit, als das Befahren der allermeisten Wanderwege mit den existierenden Fahrrädern, wenn nicht eine Qual, jedenfalls kein Freizeitvergnügen war. Seither hat sich das reale Umfeld der Norm durch das Aufkommen von Mountain-, Gravel- und geländefähigen E-Bikes erheblich verändert. Dies allein rechtfertigt allerdings noch keine zeitgemässe Neuinterpretation von Art. 43 Abs. 1 SVG.⁶⁰ Dem zeitlichen Bedeutungswandel dieser Norm darf im Rahmen ihrer Interpretation nur insoweit Rechnung getragen werden, als dabei die Vorentscheide und das Gestaltungsprimat des Gesetzgebers gewahrt bleiben.⁶¹ Hinter Art. 43 SVG steht der Entscheid des Gesetzgebers, durch Grundsätze der Verkehrstrennung «die verschiedenen Arten von Strassenbenützern auf die für sie bestimmten Strassen und Wege [zu verweisen]».⁶² Diese Steuerungsabsicht wurde seit ihrem Inkrafttreten 1959 mehrfach bestärkt: Mit der Annahme des Verfassungsartikels betreffend Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) im Jahr 1974⁶³ und dem Erlass der dazugehörigen Ausführungsgesetzgebung⁶⁴ im Jahr 1985 sollte der «Öffnung der Wege für den allgemeinen Fahrverkehr» entgegengewirkt und der Fussgängerschutz gestärkt werden.⁶⁵ Jüngst hielt der Bundesrat fest, dass Fussverkehrsflächen für den motorisierten und nicht motorisierten Fahrverkehr im Grundsatz nicht geöffnet sind.⁶⁶ Und ein Blick in die Materialien zum neuen Veloweggesetz bestätigt: Wo der Mischverkehr zwischen Fahrrädern und anderen Verkehrsträgern zulässig ist und

wo nicht, regelt dieses Rahmengesetz nicht.⁶⁷ Die massgeblichen Verfassungsvorgaben, Wortlaut sowie Entstehungs- und Auslegungsgeschichte von Art. 43 Abs. 1 SVG sprechen demnach allesamt gegen eine zeitgemässe Umdeutung des Artikels in ein allgemeines Gebot von Mischverkehr auf Wanderwegen. Eher dürfte eine erhöhte Gefahr von Nutzungskonflikten auf Wanderwegen eine rigidere Handhabung des Trennungsgrundsatzes verlangen.

C. Föderalismusblindheit

Die strassenverkehrsrechtliche Interpretation von Art. 43 Abs. 1 SVG steht exemplarisch für eine verbreitete Tendenz, spezialverwaltungsrechtlichen Bestimmungen vorschnell eine rechtsvereinheitlichende Funktion im Bundesstaat zuzusprechen.⁶⁸ Vorliegend wird eine unitarisierende Sogwirkung gegenüber kantonalen Regelungsbefugnissen erzeugt, indem «Wege» i.S.v. Art. 43 Abs. 1 SVG unter Verweis auf den räumlichen Geltungsbereich nach Art. 1 Abs. 1 SVG als öffentliche Strasse qualifiziert werden. Hinter Art. 43 Abs. 1 SVG kann eine rechtsvereinheitlichende Steuerungsabsicht stehen, doch ist dies keineswegs zwingend. Genauso könnte es sich um eine bundesstaatliche Minimalgarantie handeln, welche die Kantone bloss zum Erlass strengerer Vorschriften ermächtigt.⁶⁹ Oder aber Art. 43 Abs. 1 SVG ist als bundesstaatliche Rückfallklausel zu verstehen, die durch kantonale Vorschriften und lokale Verkehrsanordnungen sowohl verschärft als auch punktuell relativiert werden kann.⁷⁰ Kurzum: Will man sich im föderalen Normenwald der Benützungsvorschriften für Wanderwege nicht verirren, sind vertiefte Erkenntnisse über die bundesstaatliche Funktion von Art. 43 Abs. 1 SVG zu gewinnen.⁷¹

D. Verkürzte Vorstellungen über die systematische Auslegung

Die strassenverkehrsrechtliche Argumentation bemisst die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen nach Art. 43 Abs. 1 SVG und seiner systematischen Aus-

⁶⁰ So aber KRAEMER, KRUX (FN 15), 16 ff.; kritisch auch VOGEL (FN 47), 26 f.; weiterführend zu den Vorbehalten gegenüber dem Lückenbegriff im öffentlichen Recht RENÉ RHINOW, *Rechtsetzung und Methodik, Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung*, Habil. Basel, Basel/Stuttgart 1979, 38 ff.

⁶¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (FN 56), N 180; s.a. BGE 141 II 262 E. 4.2; weiterführend zum zeitlichen Bedeutungswandel von Rechtsnormen SGK BV-EHREZZELLER K., *Verfassungsinterpretation* N 51 ff., in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023.

⁶² Botsch. SVG (FN 25), 35; s.a. AB N 1957 191 ff.

⁶³ Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege», zustande gekommen am 13.3.1974, BBl 1974 I 817 ff.; m.w.H. Botschaft des Bundesrates vom 16. Februar 1977 über die Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege», BBl 1977 I 1067 ff.

⁶⁴ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704).

⁶⁵ Botschaft vom 26. September 1983 zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (zit. Botsch. FWG), BBl 1983 IV 1 ff., 4.

⁶⁶ Bericht Langsamverkehr (FN 8), 23.

⁶⁷ Botsch. Veloweggesetz (FN 14), 14 f.

⁶⁸ Vgl. bei KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15), N 16, 407; s.a. ROHNER, Verkehrsanordnungen (FN 17), 66 ff., der im Bereich des Strassenverkehrs von einer ausschliesslichen Bundeskompetenz ausgeht.

⁶⁹ Für eine föderale Minimalgarantie z.B. Art. 2 i.V.m. Art. 4 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31).

⁷⁰ In diese Richtung SCHAFFHAUSER (FN 24), N 930; weiterführend unten IV.E.

⁷¹ Vgl. unten IV.A und IV.E.

legung im Lichte weiterer Regeln für den Fahrradverkehr innerhalb des SVG und den entsprechenden Vollzugsverordnungen. Eine systematische Interpretation von spezialverwaltungsrechtlichen Bestimmungen wie Art. 43 Abs. 1 SVG erfordert jedoch regelmässig eine umfassende Analyse des Normumfelds, die weit über die klassische Auslegung zum Verstehen und Klären von Unstimmigkeiten einer Norm hinausführt.⁷² Verlangt wird ein kohärentes Verknüpfen verschiedener einschlägiger Rechtsnormen mit unterschiedlichen Regelungsmotiven aus diversen Erlassen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Interpretationsarbeit dieser Art bezieht sich weniger auf die Norm selbst als auf die Räume zwischen Bestimmungen und bezweckt die situative Abstimmung verschiedener Normaussagen. Methodisch ist somit eher eine «Koordination»⁷³ von Art. 43 Abs. 1 SVG mit anderen Rechtsnormen gefragt als deren isolierte Auslegung oder Konkretisierung. Die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen lässt sich demnach erst beurteilen, wenn aus einem komplexen Normgeflecht von teils mehr, teils weniger aufeinander abgestimmten und auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Vorgaben des Verfassungsrechts, des Strassenverkehrsrechts, des Naturschutzrechts, des Wegrechts und des öffentlichen Sachenrechts ein stimmiges Normprogramm gebildet wurde.⁷⁴

IV. Neuorientierung: Routensuche im föderalen Normenwald

Wer sich im föderalen Normenwald der Benützungsvorschriften für Wanderwege nicht verirren will, hat nach einer Route zu suchen, die praxistauglich ist und die vorgebrachte Kritik gegenüber der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation verarbeitet. Eine alternative Rechtsauffassung setzt hierfür bei deren Grundannahmen an.⁷⁵ Ein Wanderweg, so die These, sei gerade keine dem allgemeinen Fahrverkehr geöffnete Strasse, falle daher nicht in den räumlichen Geltungsbereich des Strassenverkehrsgesetzes, weshalb dort auch die Verkehrsregeln nach Art. 26–57a SVG nicht gelten.⁷⁶ Vielmehr stelle «das kan-

tonale Recht» für «den Gemeingebrauch» von Wanderwegen «die erforderlichen Bestimmungen auf» (Art. 664 Abs. 3 ZGB).⁷⁷ Diese Rechtsauffassung ist anschlussfähig gegenüber strassen- und wegrechtlichen Vorschriften des kantonalen Rechts. Doch auch sie erfasst die massgeblichen Benützungsvorschriften für Wanderwege nicht in ihrer Gesamtheit. Erstens käme danach Art. 43 Abs. 1 SVG entgegen seinem Wortlaut, seiner Entstehungs- und seiner Auslegungsgeschichte auf Wanderwegen nicht zur Anwendung.⁷⁸ Zweitens sorgt die Vernachlässigung von Art. 43 Abs. 1 SVG für zusätzliche Rechtsunsicherheiten in Konstellationen ohne klare Signalisation, anstatt solche zu reduzieren.⁷⁹ Auch die alternative Rechtsauffassung weist demnach keine gangbare Route durch den föderalen Normenwald. Gesucht ist vielmehr ein Mittelweg, der Art. 43 Abs. 1 SVG weder isoliert betrachtet noch vollkommen unberücksichtigt lässt, sondern das Geflecht aus Benützungsvorschriften für Fahrräder auf Wanderwegen in seiner Gesamtheit zu erfassen vermag.

Wanderwege sind Allmende. Diese These rückt die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen in ein neues Licht. Historisch werden Allmende in der Schweiz seit dem Mittelalter in rechtlich organisierten Kooperationsformen verwaltet, um sie in ihrer funktionellen Vielfalt zu erschliessen und einen die Nutzungsmöglichkeiten optimierenden Gemeingebrauch zu organisieren. Zugleich sollen auf diese Weise konkurrierende individuelle Nutzungsvorstellungen koordiniert sowie für eine Individual- und Gemeinschaftsbelange ausgleichende nachhaltige Nutzung der Allmende gesorgt werden.⁸⁰ In der Institutionenökonomie werden Güter, deren Konsum rivalisierend ist und von dem Dritte nicht ausgeschlossen werden können, als öffentliche Güter oder Allmende bezeichnet.⁸¹ Wanderwege zählen zu den öffentlichen Gütern, die der Allgemeinheit gehören und durch sie unter-

Strassenverkehrsgesetz, Basler Kommentar, 1. A., Basel 2014; SCHAFFHAUSER (FN 24), N 106.

⁷⁷ BSK SVG-BELSER (FN 76), Art. 3 N 95 f.; für den Reitverkehr BGE 106 Ia 85 E. 2; für Motorschlitten Entscheid des Bundesrates vom 20. Dezember 1972, E. 3a, in: ZBl 1973, 86 ff.; s.a. Art. 3 Abs. 5 SVG.

⁷⁸ S.a. Botsch. Veloweggesetz (FN 14), 14.

⁷⁹ S.a. Bericht Langsamverkehr (FN 8), 22 f.

⁸⁰ Vgl. MARTIN LEONHARD, Allmend, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Internet: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013704/2001-05-17/> (Abruf 11.5.2023); zum Ganzen auch ANGELIKA SIEHR, Das Recht am öffentlichen Raum, Theorie des öffentlichen Raumes und die räumliche Dimension von Freiheit, Habil. Berlin, Tübingen 2016, 385.

⁸¹ Zu den unterschiedlichen Positionen vgl. die Wirtschaftsnobelpreisträgerin ELINOR OSTROM, Die Verfassung der Allmende, Tübingen 1999, 2 ff. sowie zum schweizerischen Gemeindebesitz an Weiden und Tälern 79 ff.; s.a. GARRET HARDIN, Tragedy of the Com-

⁷² Kritisch auch BENJAMIN SCHINDLER, Verwaltungsermessen: Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Habil. Zürich, Zürich/St. Gallen 2010, N 250 ff.

⁷³ Weiterführend zur Koordination von Rechtsnormen SGK BV-EHRENZELLER K., (FN 61), Verfassungsinterpretation N 105 ff.

⁷⁴ S.a. SCHINDLER (FN 72), N 250 ff.; FRANZ REIMER, Juristische Methodenlehre, 2. A., Baden-Baden 2020, N 175 ff.

⁷⁵ Näher oben II.A.

⁷⁶ MOSER (FN 28), 105 ff.; BSK SVG-BELSER, Art. 3 N 95 f., in: Marcel Alexander Niggli/Thomas Probst/Bernhard Waldmann (Hrsg.),

halten werden. Alle können sie grundsätzlich in gleicher Weise nutzen, aber rivalisieren sich dabei gegenseitig.⁸² Zwischen Fahrradfahrerinnen und Wanderern besteht eine verschärfte Rivalität, weil ihre Nutzungsformen des öffentlichen Guts miteinander in Konflikt geraten können. Was folgt daraus? Der interdisziplinäre Schlüsselbegriff der Allmend rückt die in der Verwaltungsrechtsdogmatik zuweilen vernachlässigte Perspektive des öffentlichen Sachenrechts in den Vordergrund,⁸³ die als neuer Ausgangspunkt einer Tour durch den föderalen Normenwald der Benützungsvorschriften für Wanderwege folgende Vorteile mit sich bringt.

Erstens: Der rechtsdogmatische Begriff des Wanderweges gewinnt an Tiefenschärfe. Ein Wanderweg ist eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch,⁸⁴ die von Menschenhand geschaffen wird und nicht durch einen natürlichen Vorgang entsteht.⁸⁵ Er steht der Nutzung durch die Allgemeinheit daher nicht von Natur aus offen,⁸⁶ wie etwa «Wald und Weide» (Art. 699 Abs. 1 ZGB).⁸⁷ Für einen Wanderweg ist vielmehr durch Widmung (Zweckbestimmung) festzulegen, ob, und falls ja, welchen Verkehrsformen er zum Gemeingebrauch offensteht.⁸⁸ Der erforderliche Widmungsakt kann sich aus dem Gesetz oder einer Verordnung, einem Planungsbeschluss, einer Allgemeinverfügung wie auch formlos ergeben.⁸⁹ Ein Wanderweg ist dementsprechend rechtsdogmatisch als Verkehrsfläche

eigener Art zu qualifizieren, die nicht für den allgemeinen Fahrverkehr präpariert ist (Belag), in der Regel ausserhalb des Siedlungsgebiets sowie abseits der Strasse verläuft (Lage), primär Freizeit- und Erholungsaktivitäten zu Fuss dient (Funktion) und deren Gemeingebrauch durch Benützungsvorschriften aus unterschiedlichen Erlassen des Bundes und der Kantone geregelt wird (Widmung).⁹⁰ Von Strassen und Fusswegen grenzt sich der Wanderweg nach dieser Definition unabhängig von der Widmung durch Lage, Funktion und Belag ab.⁹¹ Für die Ausscheidung von Wander- und Velowegen kommt es hingegen entscheidend auf das weniger scharfe Kriterium der Widmung an,⁹² das Fahrradfahren auf Wanderwegen weder per se verbietet noch erlaubt. Wie noch zu zeigen sein wird, liegt darin eine Stärke und keine Schwäche.

Zweitens: Aus der Perspektive des öffentlichen Sachenrechts verbindet die Rechtsfigur der Widmung ähnlich einer Drehscheibe verschiedene spezialverwaltungsrechtliche Gebiete miteinander und ermöglicht eine Abstimmung ihrer Gehalte – und zwar auch und gerade dort, wo die Widmung eines Wanderweges nicht durch eine entsprechende Signalisation transparent gemacht wird. Die Widmung eines Wanderweges wird dadurch zum Schlüssel der Bestimmung von entsprechenden Fahrverboten für Fahrräder.⁹³ Einmal konkretisiert sie dessen Benützungsvorschriften, indem die Widmung einen Wanderweg etwa kraft Gesetz nicht für den Motorfahrzeugverkehr⁹⁴ öffnet oder unter den Vorbehalt von Verkehrsanordnungen⁹⁵ stellt.⁹⁶ Umgekehrt wirken strassenverkehrsrechtliche, verkehrsplanerische sowie weg- und strassenrechtliche Vorschriften über die Benützung von Wanderwegen zusammen mit planerischen Vorgaben sowie der Signalisation konkretisierend auf den seinerseits unbestimmten Rechtsbegriff des widmungsgemässen Gemeingebrauchs und seiner Beschränkung aus

mons, Science, vol. 162 Nr. 3859 (1968), 1243 ff.; aus rechtlicher Sicht SIEHR (FN 80), 375 ff.

⁸² Nach § 2 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 16. Oktober 2013 über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRG/BS; SG 724.10) zählen «Wege» ausdrücklich zur «Allmend».

⁸³ Der Konnex zwischen der Nutzung von Allmenden und dem öffentlichen Sachenrecht zeigt sich exemplarisch in der Verordnung des Kantons Basel-Stadt vom 4. August 2009 über die Inanspruchnahme der Allmend (Allmendverordnung; SG 724.140), die noch bis vor Kurzem den Gemeingebrauch öffentlicher Sachen regelte.

⁸⁴ Weiterführend zu öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (FN 56), N 2229 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ MARKUS MÜLLER/ MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, N 1341 ff.; MOSER (FN 28), 34 ff.; TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 93/1992, 145 ff.

⁸⁵ Zur Entstehung öffentlicher Sachen MOSER (FN 28), 146; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (FN 84), N 1332 ff.; zum Gemeingebrauch von Strassen und Wegen etwa Art. 17 ff. StrG/SG; Art. 118 ff. MobG/FR; Art. 65 SG/BE.

⁸⁶ MOSER (FN 28), 36 ff.

⁸⁷ Zum Fahrradfahren Querfeldein PETER (FN 15), 470.

⁸⁸ MOSER (FN 28), 110; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (FN 56), N 2228 ff.

⁸⁹ PIERRE MOOR/FRANÇOIS BELLANGER/THIERRY TANQUEREL, Droit administratif, Volume III: L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat, 2. A., Bern 2018, 677 f.; PATRIK LOUIS/BENJAMIN SCHINDLER, Verwaltungsrecht und Grundrechte als «Türen» zum öffentlichen Raum, AJP 2013, 796 ff., 805; s.a. Art. 5 des Strassengesetzes des Kantons Uri vom 22. September 2013 (StrG/UR; RB 50.1111).

⁹⁰ Für andere Definitionen des Wanderwegs Botsch. FWG (FN 65), 4 f., 7; ASTRA, LV V06: Signalisation Wanderwege – Handbuch, 2008, 9; MOSER (FN 28), 149 ff.; HEINRICH JUD, Rechtsverhältnisse an Gehflächen, Darstellung fussgängerbezogener Rechtsverhältnisse und Berücksichtigung der Bundesgesetzgebung über Fuss- und Wanderwege, Diss. Zürich, Zürich 1980, 17 ff., 92 ff.

⁹¹ Art. 2 und 3 FwG; Botsch. FWG (FN 65), 8; ähnlich das Veloweggesetz, das zwischen Velowegnetzen für den Alltag und die Freizeit unterscheidet (Art. 3 f.); s.a. Art. 6 FWV sowie Botsch. FWG (FN 65), 11.

⁹² Vgl. Art. 3 und 4 Veloweggesetz.

⁹³ Ähnlich zur Widmung in einem anderen Zusammenhang LOUIS/SCHINDLER (FN 89), AJP 2013, 805.

⁹⁴ Art. 2 Abs. 1 des Strassengesetzes des Kantons St. Gallen vom 12. Juni 1988 (StrG/SG; sGS 732.1).

⁹⁵ Vgl. § 32 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 14. September 1992 über Strassen und Wege (StrWG/TG; RB 725.1).

⁹⁶ Näher unten IV.C und IV.D.

überwiegenden öffentlichen Interessen zurück.⁹⁷ Schliesslich vermittelt die Figur der Widmung Zugriff auf die zeitliche Dimension. Bei zahlreichen Wanderwegen stellt sich nämlich die Frage der Umwidmung, da man sich im Rahmen ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung schlichtweg keine Gedanken zur Zulässigkeit von Fahrradverkehr gemacht haben dürfte.⁹⁸

Drittens: Aus der Perspektive des öffentlichen Sachenrechts lässt sich Ordnung in die unübersichtliche Vielfalt der Vorschriften über die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen des Bundesrechts, des kantonalen Rechts und des kommunalen Rechts bringen. Zu diesem Zweck sollen nachfolgend idealtypische Benützungsvorschriften für den Fahrradverkehr auf Wanderwegen aus dem Bundesrecht und den Referenzordnungen⁹⁹ der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis und Zürich zusammengetragen und anhand ihrer widmungsbedingten Zweckbestimmungen voneinander abgegrenzt werden. Ein föderales Koordinatennetz¹⁰⁰ und vier thematische Wegweiser¹⁰¹ sollen dem auf diese Weise entwickelten Plan zur Orientierung im föderalen Normenwald zusätzliche Struktur und Rationalität verleihen. Dieser Systematisierungsversuch erhebt keinen normativen Anspruch und bleibt aufnahmefähig gegenüber Mischtypen und atypischen Sonderfällen. Es sollen Erkenntnisse über die vielfältigen Benützungsvorschriften für den Fahrradverkehr auf Wanderwegen im kantonalen Recht durch empirisch-induktiv herausgearbeitete Regelungstypen für die Praxis aufbereitet und dieser zugeführt werden.

A. Föderales Koordinatennetz: Zuständigkeiten von Bund und Kantonen

Die Regelung von öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch auf dem eigenen Staatsgebiet wie Strassen, Wege oder Gewässer zählt zu den angestammten Kompetenzen

der Kantone (sog. Wege-¹⁰² oder Strassenhoheit¹⁰³). Mit dem Aufkommen von Motorfahrzeugen wuchs im Bundesstaat ein Bedürfnis nach der Offenhaltung bestimmter Strassen durch den Bund sowie nach einheitlichen Verkehrsregeln. Das Automobilkonkordat von 1904 zwischen über 20 Kantonen belegt dies.¹⁰⁴ Erst im Jahr 1921 wurde der Bund allerdings dazu ermächtigt, «Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen» (Art. 37^{bis} aBV 1874).¹⁰⁵ Weitere 10 Jahre dauerte es, bis am 15.3.1932 schliesslich das erste Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr in Kraft trat,¹⁰⁶ dem Vorgänger des heutigen Bundesgesetzes über den Strassenverkehr.¹⁰⁷

1. Steuerungsebene: Aufgabenverteilung im Bereich der Wanderwege

Heute sind die Kantone Träger einer durch Bundeskompetenzen eingeschränkten Hoheit über öffentliche Sachen in ihrem Eigentum wie Gewässer, Strassen oder Wege. Folge davon sind unterschiedliche kantonale Vorschriften über den Gemeingebrauch von Wanderwegen, die in verschiedenartigen Regelungsdesigns¹⁰⁸ angelegt sind.¹⁰⁹ Die angestammten Befugnisse der Kantone zur Regelung der Wanderwege werden indes von verschiedenen Bundeskompetenzen überlagert und punktuell verdrängt: Erstens ermächtigt und verpflichtet Art. 88 Abs. 1 BV den Bund, «Grundsätze über Fuss- und Wanderwege festzulegen». Seit dem 23.09.2018 erstreckt sich diese Pflicht auch auf «Velowege».¹¹⁰ Diese sachlich eng begrenzte Grundsatz-

¹⁰² Zum früheren Begriff vgl. FN 48.

¹⁰³ Vgl. zur allgemeineren Strassenhoheit etwa MOSER (FN 28), 83 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (FN 84), N 1401 ff.; SGK BV-VOGEL, Art. 82 N 4 f., in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023.

¹⁰⁴ Weiterführend OTTIGER (FN 6), N 37 ff.; zur Offenhaltung von Strassen MERKI (FN 6), 147 ff.

¹⁰⁵ M.w.H. BURCKHARDT, Komm. aBV (FN 48), Art. 37^{bis}, 317 ff.

¹⁰⁶ BBl 1932 I 610 ff.; AS 48 779; weiterführend OTTIGER (FN 6), N 277 ff.

¹⁰⁷ Inkrafttreten am 1. Oktober 1959, AS 1959 679.

¹⁰⁸ Näher dazu unten IV.B.

¹⁰⁹ Vgl. zur Vielfalt an Regelungsdesigns über den öffentlichen Raum im schweizerischen Bundesstaat im Bereich der Gewässer auch ALFONSO C. HOPHAN, Die Glarner Wasserrechtsordnung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht, Ausgewählte Rechtsfragen zum Nutzungsrecht der Ufereigentümer gemäss Art. 170 EG ZGB des Kantons Glarus, Zürich/St. Gallen 2023, N 27 ff.

¹¹⁰ BBl 2019 1311; AS 2019 525; weiterführend SGK BV-VOGEL, Art. 88 N 1 ff., in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023.

⁹⁷ Vgl. die strassen- und wegrechtlichen Vorschriften über den Gemeingebrauch und seine Beschränkung in Art. 17 ff. StrG/SG; Art. 118 MobG/FR; § 32 ff. StrWG/TG.

⁹⁸ Näher unten IV.D.

⁹⁹ Die Wahl der Referenzordnungen ist das Resultat einer Suche nach typischen Regelungen im kantonalen Recht. Der Fokus auf deutschsprachige Kantone beruht auf gewissen Unterschieden in der Dogmatik zum öffentlichen Sachenrecht im französischsprachigen Raum; weiterführend zu diesen MOOR/BELLANGER/TANQUEREL (FN 89), 641 ff.

¹⁰⁰ Unten IV.A.

¹⁰¹ Unten IV.B–IV.E.

gesetzgebungskompetenz des Bundes mit nachträglich-derogatorischer Wirkung entzieht kantonalem Recht seine Bindungskraft erst, nachdem der Bundesgesetzgeber tätig geworden ist. Die detaillierte Regelung der Anlage, des Unterhalts und der Kennzeichnung¹¹¹ der Wanderwege innerhalb der bundesrechtlichen Rahmenordnung bleibt hingegen von Verfassungs wegen Sache der Kantone.¹¹² Zum Ausdruck kommt dieser Subsidiaritätsgedanke auch in der Entstehungsgeschichte von Art. 88 BV als bundesstaatlich verträglichere Vorlage und direkter Gegenentwurf zu einer Volksinitiative, mit dem das Initiativkomitee zum Rückzug bewogen werden konnte.¹¹³ In seiner instrumentellen Funktion stellt Art. 88 BV klar, dass der Bundesverfassungsgeber «die zunehmende Beeinträchtigung und Zerstörung von fussgängergerechten Wegen» durch die «Öffnung für den allgemeinen Fahrverkehr» und andere Ursachen «als ein Problem erachte[t], das durch den Erlass eines Bundesgesetzes gelöst werden soll».¹¹⁴ Zweitens wird die kantonale Weghoheit entscheidend durch Art. 82 Abs. 1 BV zurückgedrängt, der den Bund dazu ermächtigt und verpflichtet, «Vorschriften über den Strassenverkehr» zu erlassen. Das Stichwort «Strassenverkehr» umschreibt eine umfassende Bundeskompetenz, die neben dem Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auch andere Formen des Strassenverkehrs beinhaltet.¹¹⁵ Räumlich bezieht sich die Regelungsbefugnis nach allgemeiner Auffassung neben Strassen auch auf Rad-, Geh- oder Wanderwege;¹¹⁶ verfassungsrechtlich zwingend ist dies nicht. Sachlich soll der Bund polizeiliche Regeln für den Strassenverkehr und das Verkehrsstrafrecht erlassen; ferner hat er die Zulassung von Fahrzeugen und Fahrzeugführern sowie versicherungs- oder haftpflichtrechtliche Fragen des Strassenver-

kehrs zu regeln.¹¹⁷ Gegenüber kantonalem Recht entfaltet diese Bundeskompetenz eine nachträglich-derogatorische Wirkung. Drittens besitzen die Kantone weitreichende Befugnisse in weiteren, den öffentlichen Raum betreffenden Sachbereichen wie etwa der Raumplanung (Art. 75 BV), des Waldes (Art. 77 BV), des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 BV), der Fischerei und Jagd (Art. 79 BV) oder des Tierschutzes (Art. 80 BV).

Innerhalb dieser komplexen Zuständigkeitsordnung über den Motorfahrzeug-, Fahrrad- und Fussverkehr steht «die Befugnis [...], Verkehrsbeschränkungen und -verbote zu verfügen, [...] teils dem Bund, teils den Kantonen zu».¹¹⁸ Für den Verkehr auf öffentlichen Strassen hat der Bundesgesetzgeber diese unübersichtliche Kompetenzordnung in den Art. 2 und 3 SVG näher ausgemessen. Die Strassenhoheit bleibt danach bei den Kantonen (Art. 3 Abs. 1 SVG), «soweit sie nicht durch das Bundesrecht eingeschränkt ist».¹¹⁹ Die Art. 3 Abs. 2–5 SVG konkretisieren diesen Subsidiaritätsgedanken für die Regelung des Gemeindegebrauchs von Strassen durch die Kantone.¹²⁰ Unter Vorbehalt gegenteiliger Vorgaben des Bundesrechts bleibt es den Kantonen abseits von Strassen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, erlaubt, Fahrverbote zum Schutz öffentlicher Interessen zu erlassen (vgl. Art. 3 Abs. 3 u. 4 SVG i.V.m. Art. 664 Abs. 3 ZGB). Entsprechende Massnahmen «für die übrigen Fahrzeugarten und Strassenbenützer richten sich, soweit sie nicht zur Regelung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs erforderlich sind, nach kantonalem Recht» (Art. 3 Abs. 5 i.V.m. Art. 664 Abs. 3 ZGB). Bis heute werden die verbleibenden Regelungsbefugnisse der Kantone im Rahmen ihrer Wege- oder Strassenhoheit durch eine verfassungsrechtliche Existenzgarantie abgesichert, die Art. 37^{bis} Abs. 2 aBV noch ausdrücklich erwähnte, im Rahmen der Totalrevision 1999 aber für selbstverständlich erachtet und daher gestrichen wurde.¹²¹ Diese föderale Rahmenordnung

¹¹¹ Dazu eingehend unten IV.D.2.

¹¹² Botsch. Velweggesetz (FN 14), 11.

¹¹³ Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege», zustande gekommen am 13. März 1974, BBl 1974 I 817 ff.; m.w.H. Botsch. des Bundesrates über die Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege» vom 16. Februar 1977, BBl 1977 I 1067 ff.; weiterführend zur instrumentellen Auslegung SGK BV-EHRENZELLER K., (FN 61), Verfassungsinterpretation, N 45, 93.

¹¹⁴ Botsch. FWG (FN 65), 4 f.

¹¹⁵ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., 259 f.; OFK BV-BIAGGINI, Art. 82 N 2, in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. A., Zürich 2017.

¹¹⁶ BSK BV-KERN, Art. 82 N 4 f., in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basler Kommentar, Basel 2015; CR BV-BEYELER/DIEBOLD, Art. 82 N 26 ff., in: Vincent Martenet/Jacques Dubey (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel 2021.

¹¹⁷ Botsch. BV VE 96 (FN 115), 260; SGK BV-VOGEL, (FN 62), Art. 82 N 4 ff.; OFK BV-BIAGGINI (FN 115), Art. 82 N 2.

¹¹⁸ Botsch. SVG (FN 25), 9; ähnlich auch schon Botschaft des Bundesrates vom 12. Dezember 1930 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, BBl 1930 II 849 ff., 854 f.; BURCKHARDT, Komm. aBV (FN 48), Art. 37^{bis}, 320 ff.

¹¹⁹ Botsch. SVG (FN 25), 9.

¹²⁰ Weiterführend Botsch. SVG (FN 25), 9; BSK SVG-BELSER (FN 76), Art. 3 N 3 ff.; SCHAFFHAUSER (FN 24), N 20 ff.

¹²¹ Botsch. BV VE 96 (FN 115), 260: «Wie bisher verbleibt den Kantonen im Übrigen die Strassenhoheit, insbesondere das Recht, den Fahrverkehr im Einzelfall zu beschränken oder zu verbieten (Art. 37^{bis} Abs. 2 erster Satz aBV), was aber keiner besonderen Erwähnung mehr bedarf. Solche Einschränkungen müssen mit der Wahrung öffentlicher Interessen begründet werden können. Dies kann beispielsweise zutreffen auf Beschränkungen, die sich aus der

belässt den Kantonen beträchtliche Restkompetenzen zur Regelung des Motorfahrzeug-, Fahrrad- und Fussverkehrs. Aufgrund einer Kompetenzkumulation¹²² verschiedener ineinander verkrallten Zuständigkeiten von Bund und Kantonen stellt sich die Frage der Bundesrechtskonformität von kantonalem Recht im Bereich der Wanderwege nicht in der üblichen Weise.¹²³ Erlässt ein Kanton gestützt auf seine angestammten Regelungsbefugnisse Vorschriften über die Nutzung von Wanderwegen, werden diese bloss verdrängt, wenn das Bundesrecht im entsprechenden Sachbereich ausdrücklich von der Einhaltung der kantonalen Vorschriften dispensiert oder die fragliche Bundesvorschrift sonst wie als abschliessend zu betrachten ist.¹²⁴ Solange ein kantonales Fahrverbot für Fahrräder¹²⁵ hingegen weder gegen den Sinn und Geist der entgegenstehenden Bundesvorschriften verstösst noch deren Zweck beeinträchtigt oder vereitelt, bleibt es mangels Normkonkurrenz mit dem Bundesrecht massgeblich.¹²⁶

2. Handlungsebene: Gestaltungskompetenzen im Bereich der Wanderwege

Der *Bundesverfassungsgeber* hat weder in Art. 82 BV (Strassenverkehr) noch Art. 88 BV (Fuss-, Wander- und Velowege) oder anderswo die Rechtsfrage der Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen selbst geregelt. Allerdings wird eine «zunehmende Öffnung der Wege für den allgemeinen Fahrverkehr [...] als ein Problem [erachtet], das durch den Erlass eines Bundesgesetzes gelöst werden soll».¹²⁷ Inwiefern der *Bundesgesetzgeber* durch die BV überhaupt ermächtigt wird, ein allgemeines Fahrverbot für Fahrräder auf Wanderwegen zu erlassen, ist mit Blick auf Art. 5a BV und Art. 43a BV nicht restlos klar.¹²⁸ Im Rahmen des neuen Veloweggesetzes hat der

Bundesgesetzgeber in föderaler Zurückhaltung allerdings darauf verzichtet, den Mischverkehr zwischen Velofreizeit- sowie Fussverkehr auf Wanderwegen allgemein zu verbieten oder zu erlauben.¹²⁹ Im Lichte der verfassungsrechtlich vorgespurten und gesetzlich näher ausgemessenen Zuständigkeitsordnung spricht überdies wenig für eine rechtsvereinheitlichende Funktion von Art. 43 Abs. 1 SVG, die kantonale Vorschriften für Fahrräder auf Wanderwegen unter den Vorbehalt einer bundesrechtlichen Vorschrift stellen will.¹³⁰ Insbesondere bei Wegen, die für den allgemeinen Fahrverkehr nicht oder nur teilweise geöffnet sind, geht die Regelungskompetenz des Bundes nach Art. 82 Abs. 1 BV nicht weiter als unbedingt notwendig.¹³¹ Im Lichte ihres verfassungs- und strassenverkehrsgesetzlichen Kontexts ist Art. 43 Abs. 1 SVG daher als bundesstaatliche Rückfallklausel zu qualifizieren, die durch kantonale Vorschriften und lokale Verkehrsanordnungen verschärft oder relativiert werden kann.¹³² Diese Lesart ist nicht nur anschlussfähig gegenüber Wortlaut sowie Entstehungs- und Auslegungsgeschichte der Bestimmung.¹³³ Als föderale Rückfallklausel erhält Art. 43 Abs. 1 SVG auch eine neue Funktion als Wegweiser im föderalen Normenwald der Benützungsvorschriften für Wanderwege. Das Mischverkehrsverbot kommt erst und nur dort zum Zuge, wo der Fahrradverkehr auf Wanderwegen nicht anderweitig geregelt ist (Wegweiser 4).¹³⁴ Auf diese Weise belässt der Bundesgesetzgeber den Kantonen hinsichtlich der Regelung von Fahrradverkehr auf Wanderwegen beträchtliche, aber nicht grenzenlose Gestaltungskompetenzen und dessen Zulässigkeit bestimmt sich vorab anhand von kantonalen Vorschriften (Wegweiser 1–3).¹³⁵

B. Wegweiser 1: Schutz des öffentlichen Raums

Im kantonalen Recht existieren Fahrverbote mit einem sachlich auf Fahrräder und geografisch auf vordefinierte Teilgebiete des Kantons beschränkten Geltungsbereich zum Schutz von öffentlichem Raum. Sie verbieten das Fahrradfahren auf Wanderwegen, die durch solche Ge-

Zweckwidmung der Strasse ergeben, sowie auf Beschränkungen aus Gründen der Raumplanung oder des Umweltschutzes (etwa zur Schaffung verkehrsfreier Innenstädte, zur Verkehrsberuhigung von Wohnquartieren und zur Parkraumbewirtschaftung)»; s.a. ROHNER, Verkehrsordnungen (FN 17), 60 f.; a.M. CR BV-BEYELER/DIEBOLD (FN 116), Art. 82 N 30 ff.

¹²² Weiterführend SGK BV-RUCH/ERRASS, Art. 49 N 22, in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023.

¹²³ Vgl. BGE 119 Ia 197 E. 3b; BGE 122 I 70 E. 2a.

¹²⁴ BGE 122 I 75 E. 3b.

¹²⁵ Für Beispiele siehe unten IV.B; zu problematische Fällen unten VI.C.

¹²⁶ BGE 148 I 33 E. 5.2; BGE 148 I 19 E. 4.2; BGE 145 IV 10 E. 2.1; BGE 142 II 369 E. 5.2.

¹²⁷ Botsch. FWG (FN 65), 4 f.; 8; dezidiert auch VOGEL (FN 47), 24 ff.

¹²⁸ Befürwortend wohl Botsch. Veloweggesetz (FN 14), 14 f.

¹²⁹ Botsch. Veloweggesetz (FN 14), 14 f., 19.

¹³⁰ Zur Kritik dieser Auffassung und ihrer Vertreter vgl. oben III.C und IV.A.1.

¹³¹ Vgl. Botsch. FWG (FN 65), 7.

¹³² In diese Richtung SCHAFFHAUSER (FN 24), N 930.

¹³³ Vgl. oben II.D.

¹³⁴ Vgl. unten IV.E.

¹³⁵ S.a. Art. 664 Abs. 1 ZGB, wonach «das kantonale Recht [...] über [...] den Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen, wie der Strassen und Plätze [...] die erforderlichen Bestimmungen aufstellt».

bierte verlaufen. Für die notwendige Verhältnismässigkeit sorgt ein räumlich begrenzter Geltungsbereich,¹³⁶ dessen Bestimmung für Rechtssuchende herausfordernd sein kann.¹³⁷ Das Regelungsmotiv solcher Fahrverbote ist es, den Gemeingebrauch von Wanderwegen zu beschränken, um Naturschutz-, Bewirtschaftungs- sowie Freizeit- und Erholungsinteressen an öffentlichem Raum miteinander einseitig zulasten von Freizeitinteressen zu koordinieren. Fahrverbote für Fahrräder auf Wanderwegen zum Schutz von öffentlichem Raum ergeben sich aus kantonalen oder kommunalen Schutzverordnungen oder Nutzungsplänen des Umwelt-, Gewässer- sowie Natur- und Heimatschutzes,¹³⁸ aber auch aus kantonalen Gesetzen¹³⁹ sowie seltener auch aus Bundesgesetzen¹⁴⁰ oder -verordnungen¹⁴¹. In Bezug auf ihr Regelungsdesign lassen sich in den untersuchten Referenzordnungen¹⁴² drei Idealtypen von Fahrverboten zum Schutz von öffentlichem Raum unterscheiden: das Totalfahrverbot, das Fahrverbot mit Routenvorbehalt und das Fahrverbot abseits der Wege.

1. Totalfahrverbot

Dieser Idealtypus untersagt jegliches Fahrradfahren innerhalb eines bestimmten Gebiets auf Wanderwegen wie auch abseits davon. Paradebeispiel hierfür ist das

Fahrradfahrverbot im Schweizerischen Nationalpark.¹⁴³ Nach dem Bundesgesetz über den Schweizerischen Nationalpark¹⁴⁴ ist der «Nationalpark [...] der Allgemeinheit zugänglich, soweit es die Parkordnung zulässt» (Art. 1). Gestützt auf Art. 7 NPG hat der Grosse Rat Graubündens eine Nationalparkordnung¹⁴⁵ erlassen, wonach «der Nationalpark [...] nur auf [den in der Parkordnung enumerativ aufgezählten], im Gelände markierten Wegen und Routen begangen werden [darf], die nicht verlassen werden dürfen» (Art. 2 Abs. 1 Nationalparkordnung). Das Verlassen und jedes Befahren der markierten Wege und Routen im Nationalpark ist mit Busse von CHF 250 bewehrt.¹⁴⁶ Totalverbote schützen das öffentliche Interesse nach einem möglichst umfassenden Naturschutz innerhalb eines bestimmten Raumes zulasten von Freizeitinteressen.

2. Fahrverbot mit Routenvorbehalt

Dieser Idealtypus eines Fahrverbots zum Schutz von öffentlichem Raum untersagt Fahrradverkehr auf Wanderwegen ebenfalls innerhalb eines Gebietes. Auf jenen Wanderwegen, die ausdrücklich auch als Fahrradrouten gewidmet sind, bleibt das Fahrradfahren indes erlaubt. So darf etwa nach Art. 8 Abs. 1 AlpG/AI «das Alpgebiet [...] mit Ausnahme der bewilligten Routen nicht mit Fahrrädern befahren werden».¹⁴⁷ Fahrverbote mit Routenvorbehalt schützen ebenfalls Naturschutz- und Bewirtschaftungsinteressen, doch suchen dabei nach einem gewissen Ausgleich mit Freizeitinteressen am öffentlichen Raum.¹⁴⁸ Aufgrund des enger gefassten Geltungsbereiches bildet das Fahrverbot mit Routenvorbehalt gegenüber dem Totalfahrverbot das mildere Mittel.

¹³⁶ Weiterführend zu Grundrechtsfragen betreffend die Nutzung von öffentlichem Grund MOSER (FN 28), 397 ff.; DANIEL MOECKLI, *Exclusion from Public Space, A Comparative Constitutional Analysis*, Cambridge 2018, 109 ff., 199 ff., 412.

¹³⁷ Zu technischen Möglichkeiten unten VI.B.

¹³⁸ Beispielhaft Art. 3 lit. 1 des Entscheids des Staatsrats des Kantons Wallis vom 12. Januar 2011 betreffend den Schutz des Aletschwaldes, Gemeinde Riederalp; § 4 Abs. 3 der Verordnung des Umweltdepartements des Kantons Schwyz vom 6. Dezember 2007 betreffend die Moorlandschaft Rothenthurm (SRSZ 722.311); Art. 7 lit. d des Reglements des Kantons Uri vom 12. September 2000 über den Schutz des Südufers des Urnersees (RB 10.5110); s.a. für ein totales Fahrverbot mit zeitlicher Beschränkung Art. 10 des kommunalen Alpgesetzes der Gemeinde Lantsch/Lenz (GR 800).

¹³⁹ Beispielhaft Art. 8 Abs. 1 des Alpgesetzes des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 30. April 1995 (AlpG/AI; GS 916.500); § 10 des Kantonalen Waldgesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 11. Juni 1998 (kWaG/BL; SGS 570).

¹⁴⁰ Vgl. Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0) für den Motorfahrzeugverkehr im Wald.

¹⁴¹ So etwa Art. 4^{ter} Abs. 1 der Verordnung des Bundesrates vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSV; SR 922.01): «Soweit es für den ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung durch Freizeitaktivitäten und Tourismus erforderlich ist, können die Kantone Wildruhezonen und die darin zur Benutzung erlaubten Routen und Wege bezeichnen».

¹⁴² Dazu oben S. 967 und FN 99.

¹⁴³ Weitere Beispiele für ein totales Fahrverbot in Schutzgebieten ist etwa Art. 3 lit. 1 des Entscheids des Staatsrats des Kantons Wallis vom 12. Januar 2011 betreffend den Schutz des Aletschwaldes, Gemeinde Riederalp.

¹⁴⁴ Bundesgesetz vom 19. Dezember 1980 über den Schweizerischen Nationalpark (NPG; SR 454).

¹⁴⁵ Verordnung vom 23. Februar 1983 über den Schutz des Schweizerischen Nationalparks (Nationalparkordnung; BR 498.200).

¹⁴⁶ Verordnung vom 22. Mai 2012 über die Erhebung von Ordnungsbussen bei Verstössen gegen die Nationalparkordnung (OBVN; BR 498.210), Anhang Ziff. 1.

¹⁴⁷ Ein weiteres Beispiel sind die in Art. 4^{ter} JSV vorgespurten Fahrverbote in kantonalen Wildruhezonen.

¹⁴⁸ Als Regelungsmotiv wird der «Ausgleich zwischen den sich widerstrebenden Interessen, insbesondere zwischen jenen der Bewirtschafter einerseits und jenen des Fremdenverkehrs andererseits» genannt (Botschaft vom 25. Oktober 1994 der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell Innerrhoden über ein neues Alpgesetz, 801); zum Zweck des Alpgesetzes s.a. Art. 1 AlpG/AI.

3. Fahrverbot abseits der Wege

Dieser Idealtypus verbietet Fahrradverkehr auf Wanderwegen innerhalb eines Gebietes abseits der öffentlichen Wege – und damit weder total noch ausserhalb von Radrouten. Das Fahrradfahren auf Wanderwegen bleibt hiernach unter Vorbehalt gegenteiliger Kennzeichnung erlaubt. Beispielhaft für diesen Typus steht § 4 Abs. 1 lit. e der Verordnung über die Moorlandschaft Rothenthurm^{149, 150} Danach ist «das Reiten und Rad fahren ausserhalb der markierten und befestigten Wege» verboten. Nach Absatz 3 sind «die im Nutzungsplan bezeichneten Radwege» – und eben nur diese – «für Radfahrer besonders geeignete Routen». Das Regelungsmotiv eines Fahrverbotes abseits von Wegen ist es, dem öffentlichen Interesse an Freizeitverkehr in einem bestimmten Gebiet unter hinreichender Rücksichtnahme auf Naturschutz- und etwaigen Bewirtschaftungsinteressen möglichst weitgehend nachzukommen. Demzufolge streben auch Fahrverbote abseits der Wege einen Interessenausgleich an, wenn auch mit anderen Akzenten als Fahrverbote mit Routenvorbehalt. Dadurch können sich bei Fahrverboten abseits der Wege in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit bundesrechtlichen Pflichten der Kantone zum Schutz von öffentlichem Raum Fragen stellen.¹⁵¹

4. Mischformen: Kombination verschiedener Idealtypen im Wald

Die Waldgesetzgebung veranschaulicht, dass die drei skizzierten Idealtypen von Fahrverboten zum Schutz von öffentlichem Raum auch als Mischformen vorkommen: Art. 15 Abs. 1 WaG¹⁵² verbietet als Totalfahrverbot bloss den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr im Wald.¹⁵³ Zahlreiche Kantone unterbinden aber auch dort das Fahrradfahren mithilfe unterschiedlich konzipierter Fahrver-

bote.¹⁵⁴ Gewisse Kantone untersagen Fahrradverkehr im Wald abseits von Wegen,¹⁵⁵ andere kennen weitergehende Fahrverbote mit Routenvorbehalt.¹⁵⁶ Verweisnormen im kantonalen Waldrecht auf wegrechtliche Erlasse¹⁵⁷ belegen zudem die Unverzichtbarkeit einer Gesamtschau zur rechtlichen Beurteilung des Fahrradverkehrs auf Wanderwegen.¹⁵⁸ So verweist etwa Art. 14 Abs. 3 kWaG/OW für «die Mitbenützung von signalisierten Fuss- und Wanderwegen» durch Fahrradfahrer auf die kantonale Ausführungsgesetzgebung zum FWG.¹⁵⁹ Nach Art. 26 kWaG/VS¹⁶⁰ gilt für den Freizeitverkehr im Wald das kantonale Gesetz über die Wege des Freizeitverkehrs subsidiär. Und nach Art. 16 Abs. 1 EV-WaG/SG¹⁶¹ steht die Zulässigkeit des Fahrradfahrens auf Strassen und Wegen im Wald ausdrücklich unter dem Vorbehalt «des Waldentwicklungsplans sowie von Reit- und Radwegkonzepten oder [...] übergeordnete[n] Recht[s]». Freilich gelten wegrechtliche Vorgaben über die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen im Wald auch ohne Verweisnorm. Das gilt umso mehr für Kantone, die das Fahrradfahren im Wald nicht näher regeln.¹⁶²

¹⁴⁹ Z.B. § 4 Abs. 3 der Verordnung Rothenthurm (FN 138).

¹⁵⁰ Ein ähnliches Regelungsdesign besitzt u.a. Art. 7 lit. d des Reglements des Kantons Uri vom 12. September 2000 über den Schutz des Südufers des Urnersees (RB 10.5110); s.a. Verordnung des Kantons Zürich vom 17. Januar 2017 zum Schutz des Uetliberg-Albis, Teilgebiet Uetliberg Nord (Landschafts- und Naturschutzgebiet mit überkommener Bedeutung in den Gemeinden Stallikon, Uitikon und der Stadt Zürich), Ziff. 4.1.

¹⁵¹ Vgl. unten VI.C.

¹⁵² Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0).

¹⁵³ ANDY RUDIN/JENNIFER VONLANTHEN-HEUCK, Art. 15 N 13 ff., in: Thomas Abt/Roland Norer/Florian Wild/Nicolas Wisard (Hrsg.), Kommentar zum Waldgesetz, Zürich 2022; zum allgemeinen Betretungsrecht des Waldes mit dem Fahrrad s.a. ABT, Bike-Trails (FN 27), 369 f.

¹⁵⁴ Zum Schutzobjekt der Waldfunktionen Art. 77 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. c WaG; weiterführend SGK BV-MARTI, Art. 77 N 4 ff., in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023.

¹⁵⁵ Vgl. z.B. Art. 14 des Einführungsgesetzes des Kantons Obwalden vom 10. März 2016 zum Bundesgesetz über den Wald (kWaG/OW; GDB 930.1); § 6 Abs. 1 i.V.m. § 34 Abs. 1 lit. b des Waldgesetzes des Kantons Zürich vom 7. Juni 1998 (WaG/ZH; LS 921.1); Art. 22 Abs. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. b des Kantonalen Waldgesetzes des Kantons Bern vom 5. Mai 1997 (KWaG/BE; BSG 921.11); Art. 15 Abs. 2 des Einführungsgesetzes des Kantons St. Gallen vom 29. November 1998 zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (EG-WaldG/SG; sGS 651.1). Art. 14a Abs. 1 der Waldverordnung des Kantons Uri vom 13. November 1996 (KWV/UR; RB 40.2111).

¹⁵⁶ Vgl. z.B. Art. 13 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 28. April 1996 über den Wald (WaG/AR; bGS 931.1); Art. 11 Abs. 3 des Einführungsgesetzes des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 26. April 1998 zum Bundesgesetz über den Wald (EG-WaG/AI; GS 921.000); § 10 des Waldgesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 11. Juni 1998 (kWaG/BL; SGS 570); wohl auch Art. 30 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG; SGF 921.1).

¹⁵⁷ Zu wegrechtlichen Fahrverboten für Fahrräder s. unten IV.C.

¹⁵⁸ Vgl. dazu auch oben III.D.

¹⁵⁹ Ebenso Art. 14a Abs. 2 KWV/UR.

¹⁶⁰ Gesetz des Kantons Wallis über den Wald vom 14. September 2011 (kWaG/VS; SGS 921.1).

¹⁶¹ Verordnung des Kantons St. Gallen vom 7. Dezember 1999 zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (EV-WaldG/SG; sGS 651.11).

¹⁶² Z.B. Waldgesetz des Kantons Graubünden vom 11. Juni 2012 (KWaG/GRBR 920.100).

C. Wegweiser 2: Schutz von Interessen an Wegen

Benutzungsvorschriften für Wanderwege können sich aus der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Fuss- und Wanderwege ergeben. Das Regelungsmotiv solcher Bestimmungen liegt in der Koordination von Interessen an Wegen. Im Vordergrund steht der Schutz einer bestimmten Infrastruktur und ihrer Benutzerinnen.¹⁶³ Sodann unterscheiden sich wegrechtliche Benutzungsvorschriften von Fahrverboten zum Schutz von öffentlichem Raum durch einen weiter gefassten räumlichen Geltungsbereich: Letztere gelten grundsätzlich auf allen Wanderwegen des Kantons, erstere bloss innerhalb eines bestimmten Gebietes. In Bezug auf den Regelungsort wegrechtlicher Benutzungsvorschriften gilt es zu unterscheiden: Einzelne Kantone haben das Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege in einem Spezialgesetz umgesetzt (*Spezialgesetzmodell*),¹⁶⁴ andere im kantonalen Strassengesetz¹⁶⁵ oder einem Mobilitätsgesetz¹⁶⁶ (*Einheitsmodell*). Gewisse Kantone regeln verschiedene Formen des Langsamverkehrs sowohl in einem Spezialgesetz über Fuss- und Wanderwege als auch im Strassengesetz (*Mischmodell*).¹⁶⁷ Unabhängig vom Regelungsort sind die Kantone kraft Bundesrecht dafür verantwortlich, dass Wanderwege «möglichst gefahrlos begangen werden können» (Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG) und der «Veloverkehr, wo möglich und angebracht, getrennt vom motorisierten Verkehr und vom Fussverkehr geführt wird»

(Art. 6 lit. c Veloweggesetz).¹⁶⁸ Vereinzelt werden diese bundesrechtlichen Planungsgrundsätze im kantonalen Recht konkretisiert.¹⁶⁹ Dasselbe gilt für den in Art. 3 Abs. 1 FWG vorgespurten Zweck von Wanderwegen hinsichtlich Lage (ausserhalb des Siedlungsgebietes, abseits von öffentlichen Strassen)¹⁷⁰ und Funktion (Erholung)¹⁷¹. Der Schlüsselbegriff der Widmung vermag zu erklären, weshalb wegrechtliche Planungsgrundsätze¹⁷², Vorschriften über die Koordination der Langsamverkehrsplanung¹⁷³ wie auch positivrechtliche Umschreibungen der Funktion und der Lage von Wanderwegen¹⁷⁴ keine Benutzungsvorschriften für Fahrräder auf Wanderwegen darstellen. Ein Widmungsakt in Gesetzesform setzt eine Widmungsabsicht voraus, den Fahrradverkehr ausdrücklich zum Gemeingebrauch von Wanderwegen zu erklären oder ihn von diesem auszunehmen. Wegrechtliche Bestimmungen hingegen verfolgen grundsätzlich keine Widmungsabsichten, sondern wollen Handlungsvorgaben für die behördliche Planung von Wanderwegen aufstellen. Wegrechtliche Benutzungsvorschriften für Fahrräder auf Wanderwegen bilden in den untersuchten Referenzordnungen denn auch die Ausnahme, wobei sich zwei Idealtypen unterscheiden lassen: das wegrechtliche Gebot und das wegrechtliche Verbot von Mischverkehr auf Wanderwegen.

1. Verbot des Mischverkehrs

Dieser Idealtyp beruht auf einem generell-abstrakten Widmungsakt, der einzelne Verkehrsformen vom Gemeingebrauch von Wanderwegen ausschliesst. So stehen etwa «Wege» nach Art. 2 Abs. 1 StrG/SG «nicht dem Motorfahrzeugverkehr» offen.¹⁷⁵ Und nach Art. 21 MobG/FR sind «die Wege der sanften Mobilität [...] Mobilitätsinfrastrukturen, die ausschliesslich der sanften Mobilität dienen», wozu auch die Fortbewegung mit E-Bikes zählt.¹⁷⁶

¹⁶³ Exemplarisch Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Uri vom 27. September 1998 über Fuss- und Wanderwege (KFWG/UR; RB 50.1161); Art. 1 Abs. 1 GWFV/VS.

¹⁶⁴ Z.B. KFWG/UR.

¹⁶⁵ Vgl. Art. 4, 44 des Strassengesetzes des Kantons Bern vom 4. Juni 2008 (SG/BE; BSG 732.11) i.V.m. Art. 25 ff. der Strassenverordnung des Kantons Bern vom 29. Juni 2008 (SV/BE; BSG 732.111.1); ebenso Art. 1, 2 u. 10 StrG/SG i.V.m. Art. 3 der Strassenverordnung des Kantons St. Gallen vom 22. November 1988 (StrV/SG; sGS 732.11); § 1 des Strassengesetzes des Kantons Zürich vom 27. September 1981 (StrG/ZH; LS 722.1); Art. 5 u. 6 StrG/GR i.V.m. Art. 5 StrV/GR.

¹⁶⁶ Mobilitätsgesetz des Kantons Freiburg vom 1. Januar 2023 (MobG/FR; SGF 780.1).

¹⁶⁷ Z.B. wird im kantonalen Fuss- und Wanderweggesetz des Kantons Schwyz vom 18. Mai 2004 (KFWG/SZ; SRSZ 443.210) bloss der Fussverkehr geregelt, während sich die Vorschriften über Fahrradwege im Strassengesetz des Kantons Schwyz vom 15. September 1999 (StrG/SZ; SRSZ 442.110) befinden. Das Strassengesetz des Kantons Wallis vom 3. September 1965 (StrG/VS; SGS 725.1) ist zwar auch auf Fuss-, Wander- und Velowege anwendbar (Art. 2 Abs. 1 sowie 3 StrG/VS), parallel existiert jedoch ein Spezialgesetz des Kantons Wallis vom 14. September 2011 über die Wege des Freizeitverkehrs (GWFFV/VS; SGS 704.1).

¹⁶⁸ Vgl. auch Art. 3 RPG.

¹⁶⁹ So sind etwa Wege für den Freizeitverkehr «so anzulegen, dass sich Verkehrswege von unterschiedlicher Art möglichst nicht überlagern. In jedem Fall sind bei Kreuzungen oder Überlagerungen unterschiedlicher Verkehrswege besondere Massnahmen wie Zugangsverbot oder Vortrittsregelung zu treffen» (Art. 11 GWFFV/VS). Art. 14 Abs. 1 KFWG/UR; Art. 2 StrG/SG.

¹⁷⁰ Art. 2 Abs. 1 und 3 GWFFV/VS; Art. 27 Abs. 1 MobG/FR.

¹⁷¹ Z.B. Art. 6 lit. c Veloweggesetz.

¹⁷² Art. 48b E-SG/BE i.d.F. Antrag der Kommission in der zweiten Lesung, Internet: https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefts/geschaefts_suche/geschaeftsdetail.html?guid=ba5ea40847b240d68ac0169f3e84a1cb (Abruf 25.6.2023).

¹⁷³ Art. 3 FWG.

¹⁷⁴ Ähnlich Art. 5 der Strassenverordnung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 19. Januar 2010 (StrV/AR; bGS 731.111).

¹⁷⁵ Zur Legaldefinition der sanften Mobilität Art. 20 MobG/FR; Botschaft des Staatsrates vom 17. August 2021 zum Entwurf des Mo-

Positivrechtliche Vorschriften, die den Fahrradverkehr vom Gemeingebrauch von Wanderwegen ausnehmen, existieren derzeit bloss im Kanton Bern. Nach Art. 58 StrVV/BE¹⁷⁷ sind zumindest «schmale Fuss- und Wanderwege sowie Skipisten, Langlaufloipen und Schlittelwege [...] nicht für den öffentlichen Verkehr bestimmt.» Allerdings können die Gemeinden «für die Verwendung von Fahrrädern und fahrzeugähnlichen Geräten [...] in Zusammenarbeit mit den örtlichen Tourismusorganisationen Verhaltensrichtlinien erlassen, empfohlene Routen bekannt geben sowie spezielle Routen festlegen und signalisieren» (Art. 61 StrVV/BE).

2. Gebot des Mischverkehrs

Dieser Idealtypus erklärt das Fahrradfahren auf kantonalen Wanderwegen mittels generell-abstrakter Vorschrift ausdrücklich für zulässig.¹⁷⁸ So stehen im Kanton Uri «grundsätzlich [...] Wanderwege für das Biken und Bikewege für das Wandern zur Verfügung. Bei übergeordneten Schutz- oder Nutzungsinteressen kann die Mitbenützung von Wanderwegen für das Biken beziehungsweise die Mitbenützung von Bikewegen für das Wandern eingeschränkt oder verboten werden.»¹⁷⁹ Als Handlungsform kommen neben der Allgemeinverfügung hierfür auch das Gesetz und der Plan in Frage.¹⁸⁰ Kantonale Gebote des Mischverkehrs auf Wanderwegen sind nur zulässig, wenn sie den Sinn und Zweck bundesrechtlicher Vorschriften zum Schutz von öffentlichem Raum oder einzelnen Verkehrsformen nicht beeinträchtigen oder vereiteln.¹⁸¹

D. Wegweiser 3: Umwidmung von Wanderwegen in der Zeit

Was gilt, wenn der Gesetzgeber keinen Vorentscheid über die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen getroffen hat? Soll ein Wanderweg, der einst nur dem Fussverkehr gewidmet wurde, heute dem Fahrradverkehr offenstehen? Gilt die Signalisierung eines allgemeinen Fahrverbots auf einer Waldstrasse auch für Fahrräder oder wird damit lediglich das gesetzliche Totalfahrverbot für

Motorfahrzeuge im Wald transparent gemacht?¹⁸² Für den Umgang mit den zahlreichen Zweifelsfällen dieser Art in der Praxis, in denen kein Vorentscheid über die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen existiert, verweisen Lehre und Praxis auf die Signalisation und Vermutungsregeln zugunsten von Fahrradverkehr.¹⁸³ Wo ein gesetzlich angeleiteter Ausgleich unterschiedlicher Nutzungsinteressen an Wanderwegen in einer beiden Seiten gerecht werdenden Weise fortzudenken ist, wirken Vermutungsregeln indes eher verdunkelnd als erhellend. Und vor allem verschaffen sie keinen Zugriff auf die zeitliche Dimension des vorliegenden Auslegungsproblems. Zusätzliche Erkenntnisse ergeben sich auch hier aus der Rechtsfigur der Widmung. Das Zusammenführen und das Entflechten von Fuss- und Fahrverkehr auf Wanderwegen in der Zeit lässt sich als Umwidmung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch beschreiben.¹⁸⁴ Im Wesentlichen sind zwei Konstellationen zu unterscheiden: das Verbot und die Erlaubnis von Mischverkehr durch die Umwidmung eines Wanderweges. *Formal* stehen für eine Umwidmung unterschiedliche Handlungsformen zur Verfügung,¹⁸⁵ wobei der Plan, die Allgemeinverfügung oder der formlose Akt eine flexiblere Umwidmung von Wanderwegen ermöglichen als das Gesetz oder die Verordnung. In *zeitlicher Hinsicht* setzt die Umwidmung eines Wanderweges einen Änderungswillen hinsichtlich seiner Zweckbestimmung für die Zukunft voraus. *Individualrechtlich* hat die Umwidmung eines Wanderweges die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Konkretisierung und Beschränkung von Grundrechtspositionen raumnutzender Personen zu wahren.¹⁸⁶ *Institutionell* werden die Gestaltungskompetenzen zur Umwidmung von Wanderwegen bloss von der Bundesverfassung und dem FWG begrenzt,¹⁸⁷ während sie bei der Umwidmung von Strassen durch das SVG in einem engen Regelungskorsett eingeschnürt bleiben.¹⁸⁸

¹⁸² Vgl. Art. 15 Abs. 1 WaG.

¹⁸³ KRAEMER, Verkehrsregelung (FN 15), N 129; BSK SVG-RINDLISBACHER (FN 38), Art. 43 N 22 ff.; Comm-LCR-BUSSY et al. (FN 52), Art. 43 N 1.1; SVG-Komm.-GIGER (FN 15), Art. 43 N 1; s.a. Urteil des Bezirksgericht Affoltern ZH, GB220001-A/U/ak, 20.9.2022, E. 3.2.5; KGer GR, PKG 1980, 87 f., 12.6.1980.

¹⁸⁴ Vgl. zur Umwidmung MOSER (FN 28), 114 ff.; TOBIAS JAAG, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, ZBl 1986, 289 ff.; VOGEL (FN 47), 24.

¹⁸⁵ Vgl. FN 89.

¹⁸⁶ Vgl. Kapitel VI.C.

¹⁸⁷ MOSER (FN 28), 119.

¹⁸⁸ Vgl. insb. Art. 3 SVG; MOSER (FN 28), 115 ff.; JAAG (FN 183), 294 ff.; ROHNER (FN 17), 119 ff.

bilitätsgesetzes (DAEC-126), 21.

¹⁷⁷ Strassenverkehrsverordnung des Kantons Bern vom 20. Oktober 2004 (StrVV/BE; BSG 761.111).

¹⁷⁸ Vgl. zu möglichen Rechtsfragen auch unten VI.C.

¹⁷⁹ Art. 10 Abs. 2 KFWG/UR; s.a. Art. 48b E-SG/BE.

¹⁸⁰ Zu Fahrverboten in Gesetzesform oben IV.B; zu Fahrverboten in anderen Formen s. unten IV.D.

¹⁸¹ S.a. unten VI.C; zur Vereinbarkeit entsprechender kantonomer Vorschriften mit Art. 49 Abs. 1 BV auch oben IV.A.1.

1. Pläne

Die Zweckbestimmung eines Wanderweges kann mithilfe von Langsam-, Wander-, Velo- oder Freizeitverkehrsplänen, die für Private verbindlich sind, für die Zukunft zugunsten wie auch zulasten von Fahrradverkehr umgewidmet werden.¹⁸⁹ Häufig sind Wander-, Velo- und Freizeitverkehrspläne jedoch bloss behördenverbindlich.¹⁹⁰ Als Mittel der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten besitzen behördenverbindliche Wanderwegpläne indes auch eine Informations- und Orientierungsfunktion. Raumnützende Personen werden durch Pläne darüber aufgeklärt, wie der öffentliche Raum tatsächlich zu nutzen ist.¹⁹¹ Mehr noch: Der Bund wird dazu verpflichtet, «harmonisierte Geobasisdaten über die [...] Benutzbarkeit der Fuss- und Wanderwege» zu publizieren (Art. 11 Abs. 3 FwG; Art. 12 Veloweggesetz). Und laut dem Bundesrat sind Wander- und Velowegpläne «die Voraussetzung für Informationen zuhanden der Velofahrerinnen und Velofahrer über die Qualität und Benutzbarkeit (Wegsperrungen, Umleitungen) von Veloinfrastrukturen im Alltag und in der Freizeit in Echtzeit».¹⁹² Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob behördenverbindliche Verkehrspläne, die nicht in allgemeinverbindlichen Vorschriften umgesetzt werden, per se keine Absicht der Umwidmung zum Ausdruck bringen können. Dafür spricht insbesondere Art. 9 RPG.¹⁹³ Dagegen einwenden lässt sich jedoch, dass die Widmungsabsicht und nicht die Widmungsform massgeblich für die Zweckbestimmung eines Wanderweges ist. Kann ein Wanderweg mit der entsprechenden Absicht selbst durch formlose Akte umgewidmet werden,¹⁹⁴ so gilt dasselbe umso mehr für einen behördenverbindlichen Verkehrsplan, der Radrouten zur Verkehrsentflechtung planerisch abseits von Wanderwegen ausscheidet oder solche über Wanderwege verlaufen lässt.

2. Signalisation

Die Bundeskompetenz über die Fuss-, Wander- und Velowegnetze (Art. 88 BV) belässt die Anlage und Erhaltung, wozu auch die Kennzeichnung gehört, im Aufgabenbereich der Kantone.¹⁹⁵ Die Signalisation von Wanderwegen durch Allgemeinverfügungen¹⁹⁶ richtet sich entsprechend nach der Fuss- und Wanderweggesetzgebung von Bund und Kantonen¹⁹⁷ und nicht nach dem SVG sowie der dazugehörigen Signalisationsverordnung.¹⁹⁸ Entgegen der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation ist die Pflicht zur Signalisation von «Beschränkungen und Anordnungen für den Fahrradverkehr [...] durch Signale und Markierungen» (Art. 5 Abs. 1 SVG) für Wanderwege nicht massgeblich.¹⁹⁹ Stattdessen werden die Gestaltungskompetenzen der Kantone hinsichtlich der Signalisation von Wanderwegen durch eine bundesgesetzliche Kennzeichnungspflicht (Art. 6 Abs. 1 lit. a FWG) und weitere Vorgaben eingeschränkt. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat «Richtlinien über die Kennzeichnung der Wanderwege» zu erlassen.²⁰⁰ Danach sind Velorouten «für den Freizeitverkehr [...] grundsätzlich immer zu signalisieren»;²⁰¹ also auch und gerade dort, wo solche über Wanderwege führen. Neben den Weisungen²⁰² des ASTRA richtet sich die Signalisation von Wanderwegen nach den technischen Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute über die Signalisation des Langsamverkehrs²⁰³ mit Soft-Law Charakter.²⁰⁴ Gemäss diesen sind Wanderwege «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 Betonschich-

¹⁹⁵ Botsch. FWG (FN 65), 10.

¹⁹⁶ Zur Rechtsnatur von Signalen als Allgemeinverfügung BGE 101 Ia 73 E. 3b; SCHAFFHAUSER (FN 24), N 124; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (FN 84), N 685 ff.

¹⁹⁷ Vgl. Art. 88 Abs. 2 BV i.V.m. dem Regress der Signalisationsverordnung, der nicht auf das FWG verweist. S.a. Art. 11 KFWG/UR. Grundlegend zur Signalisation von Wanderwegen ASTRA, Signalisation Wanderwege (FN 90).

¹⁹⁸ Vgl. Botsch. FWG (FN 65), 10; s.a. Art. 2 SSV, der von der «Geltung für die Strassenbenützer» spricht.

¹⁹⁹ Vgl. für Hinweise FN 32.

²⁰⁰ Art. 6 Abs. 1 lit. a FWG i.V.m. 4 Abs. 2 FWV 2.

²⁰¹ ASTRA, Planung von Velorouten, Handbuch, Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 5, 2008, 16.

²⁰² ASTRA (FN 90).

²⁰³ Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute, Schweizer Norm 640 829a, Strassensignale, Signalisation Langsamverkehr, Zürich 2006 (zit. VSS, SN 640 829a).

²⁰⁴ ASTRA, Gefahrenprävention und Verantwortlichkeit auf Wanderwegen, Leitfaden, 2017, 25.

¹⁸⁹ Art. 45 Abs. 3 MobG/FR erklärt den «Plan der offiziellen Freizeitrouennetze [...] für Private verbindlich»; s.a. Art. 34 SG/BE («Der Strassenplan kann alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen der Trägerschaft der Strassenhoheit und den Privaten ordnen») i.V.m. Art. 44 f. SG/BE; m.w.H. JUD (FN 90), 117 ff.

¹⁹⁰ Vgl. JUD (FN 90), 113 ff.; zur Behördenverbindlichkeit von Richtplänen Art. 9 Abs. 1 RPG.

¹⁹¹ Zur informativen Wirkung und Funktion von Plänen vgl. PETER KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich 2018, 440; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (FN 84), N 1023 ff.

¹⁹² Botsch. Veloweggesetz (FN 14), 25.

¹⁹³ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700).

¹⁹⁴ Vgl. unten IV.D.3

ten auf».²⁰⁵ Ausserdem wird dort zwischen Wanderwegen (gelbes Signal²⁰⁶), Bergwanderwegen (weiss-rot-weisses Signal²⁰⁷), und Alpinwanderwegen (weiss-blau-weisses Signal²⁰⁸) unterschieden. Auf die Signalisationsverordnung wird in kantonalen Fuss- und Wanderweggesetzen hingegen bloss vereinzelt verwiesen.²⁰⁹ Aufgrund von Art. 43 Abs. 1 SVG²¹⁰ besitzt allen voran Art. 54a Abs. 3 SSV indes auch auf Wanderwegen eine Bedeutung. Schliesslich kennzeichnet «der Wegweiser «Route für Mountainbikes» (4.50.3)» auch dort «Strecken, die für Mountainbikes besonders geeignet sind, und verpflichtet deren Benutzer zu besonderer Rücksicht gegenüber Fussgängern» (Art. 54a Abs. 3 SSV). Die Kantone haben im Einklang mit diesem Rechtsrahmen zur Signalisation von Wanderwegen durch eine angemessene Kennzeichnung von Wanderwegen für die notwendige Transparenz über die Benützungsvorschriften für Wanderwege zu sorgen. Der skizzierte Rechtsrahmen gilt aber auch für die Umwidmung eines Wanderweges durch Signalisation. Erstens ist der Fahrradverkehr auf Wanderwegen danach erlaubt, wo ein solcher (auch) als Velo- oder Mountainbikeroute gekennzeichnet ist. Zweitens bleibt der Fahrradverkehr auf Wanderwegen verboten, wo er durch eine entsprechende Signalisation untersagt wird. Drittens darf von einer fehlenden Signalisation mangels eines erforderlichen Umwidmungsaktes nicht auf die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen geschlossen werden.²¹¹

3. Formlose Akte

Die Umwidmung eines Wanderweges durch einen formlosen Verwaltungsakt beruht auf einem Änderungswillen des Gemeinwesens, einen Wanderweg für den Gemeingebrauch mit Fahrrädern zu öffnen oder zu schliessen.²¹² Dieser Änderungswille kann sich in baulichen Massnahmen wie Barrieren, Sperrpfosten, oder Zaundurchgängen für Mountainbikes manifestieren.²¹³ Regelmässig wird eine Umwidmungsabsicht auch durch informatives Verwaltungshandeln zum Ausdruck gebracht. Neben dem Aufstellen von Tafeln vor Ort gewinnt die digitale Infor-

mation über entsprechende Portale sowie über Apps in Echtzeit hierfür an Bedeutung.²¹⁴ Ohne entsprechenden Änderungswillen des zuständigen Gemeinwesens ergibt sich hingegen aus der abstrakten Abmessung und Gestaltung eines Wanderweges noch keine Umwidmung.²¹⁵ Anhand des traditionellen Gebrauchs eines Wanderweges lässt sich die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf diesem ebenfalls nur schwer begründen. Schliesslich ist weder ein Trampelpfad noch ein Wanderweg seit unvor-denklicher Zeit dem Fahrradverkehr gewidmet, zumal das Mountainbiken erst Ende des 20. Jahrhunderts zum Massenphänomen wurde.²¹⁶

E. Wegweiser 4: Art. 43 Abs. 1 SVG als Verweis- und Residualnorm

Was bleibt von Art. 43 Abs. 1 SVG? In der föderalen Rahmenordnung und dem normativen Umfeld eingebettet erscheint die Rolle von Art. 43 Abs. 1 SVG in einem neuen Licht: In seiner *föderalen Bedeutungsschicht* wirkt der Artikel als bundesstaatliche Rückfallklausel, die bloss greift, wenn sie durch kantonale Vorschriften und lokale Verkehrsanordnungen nicht verschärft oder punktuell relativiert wird.²¹⁷ Mit der föderalen Funktion eng verknüpft ist die *Verweis- und Schleusenfunktion* von Art. 43 Abs. 1 SVG. Welche Wege sich für den «Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind», ist nicht anhand von strassenverkehrsrechtlichen Kriterien zu bestimmen.²¹⁸ Stattdessen verweist Art. 43 Abs. 1 SVG durch eine offene Umschreibung von Verkehrsflächen, die für den allgemeinen Fahrverkehr nicht geöffnet sind, auf einen von Zufälligkeit und Zersplitterung geprägten Normenkomplex aus Bundesrecht, kantonalem Recht und kommunalem Recht. Innerhalb dieses Normgeflechts kommt der Rechtsfigur der Widmung eine zentrale Rolle als Drehscheibe zwischen unterschiedlichen Rechtsgebieten und Normebenen zu. Diese Schlüsselfunktion der Widmung scheint auch im Wortlaut von Art. 43 Abs. 1 SVG auf («bestimmt»). Als *Entscheidungs- und Kontrollmassstab* wirkt Art. 43 Abs. 1 SVG als residualer Ersatzmassstab, der das Fahrradfahren auf Wanderwegen verbietet, wo die Wegwei-

²⁰⁵ VSS SN 640 829a, Ziff. 7.8 i.V.m. Ziff. 7.9 u. Ziff. 7.10.

²⁰⁶ VSS SN 640 829a, Ziff. 7.8.

²⁰⁷ VSS SN 640 829a, Ziff. 7.9.

²⁰⁸ VSS SN 640 829a, Ziff. 7.10.

²⁰⁹ Z.B. Art. 17a Abs. 5 KFWG/UR; Art. 60 Abs. 1 MobG/FR.

²¹⁰ Näher dazu unten IV.E.

²¹¹ S.a. unten IV.E.; zur gegenteiligen Auffassung der strassenverkehrsrechtlichen Argumentation oben II.B.

²¹² Zur Widmung durch formlose Akte HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (FN 56), N 2229; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL (FN 89), 677 f.

²¹³ MOSER (FN 28), 117.

²¹⁴ Weiterführend dazu unten VI.B.

²¹⁵ So aber im Ergebnis BSK SVG-RINDLISBACHER (FN 38), Art. 43 N 19.

²¹⁶ Weiterführend zur Widmung kraft Unvordenklichkeit MOSER (FN 28), 42 ff.; zur Zunahme des Fahrradverkehrs auf Wanderwegen in den letzten Jahren s.a. die Ausführungen oben I.

²¹⁷ Näher oben IV.A.2; gl.M. SCHAFFHAUSER (FN 24), N 930.

²¹⁸ So aber die strassenverkehrsrechtliche Argumentation. Vgl. dazu oben II.D.

ser 1–3 keine Orientierung liefern. Art. 43 Abs. 1 SVG untersagt das Fahrradfahren auf Wanderwegen somit, wenn weder generell-abstrakte oder planerische Vorgaben noch Signale oder formlose Akte Aufschluss über die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen geben. Dadurch gewinnt auch die *strafrechtliche Bedeutungsschicht* von Art. 43 Abs. 1 SVG an Konturen. Die Unbestimmtheit des Artikels ist kein Fehler. Vielmehr verwendet der Gesetzgeber hier aus bundesstaatlichen Gründen und dem Bedürfnis nach sachgerechten Entscheidungen im Einzelfall allgemeine Begriffe, die formal nicht eindeutig umschrieben sind.²¹⁹ Entgegen der vorherrschenden Rechtsauffassung ist Art. 43 Abs. 1 SVG durchaus hinreichend präzise formuliert, damit Bürgerinnen und Bürger «die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen» können.²²⁰

Diese Lesart von Art. 43 Abs. 1 SVG steht im Widerspruch zur neueren Auslegungsgeschichte des Artikels, die zuvor als strassenverkehrsrechtliche Argumentation nachgezeichnet wurde.²²¹ Doch sprechen zahlreiche Argumente für das präsentierte Normverständnis: Die historische Steuerungsabsicht und der französische Wortlaut des Artikels legen nahe, «Fuss- und Wanderwege» als Beispiele für Verkehrsflächen zu verstehen, «die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind».²²² Die Systematik des Artikels stützt dieses Verständnis. Wanderwege sind zwar durchaus «von motorlosen Fahrzeugen und Fussgängern benützte Verkehrsflächen» i.S.v. Art. 1. Abs. 1 VRV. Doch anders als die beiden nachfolgenden Absätze enthält Art. 43 Abs. 1 SVG keine Regeln für besondere Strassenverhältnisse auf Trottoirs, Radwegen oder Autobahnen, sondern für «Wege», die sich für den «Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind». Hinsichtlich des Regelungsobjekts erweist sich Art. 43 Abs. 1 SVG demnach als atypische Sonderregel im Strassenverkehrsgesetz, die gerade nicht den Verkehr auf den öffentlichen Strassen regelt, sondern für die dort dominierenden Fahrzeuge ein Fahrverbot auf Wegen abseits der Strasse aufstellt. Das Verständnis von Art. 43 Abs. 1 SVG als residualer Ersatzmassstab bietet sich auch aus einer

föderalen Perspektive an.²²³ Der Fahrradverkehr auf Wanderwegen ist ein Bereich, in dem eine föderale Vielfalt erwünscht ist und grundsätzlich kein Bedarf nach einer schweizweiten Vereinheitlichung besteht. Die vorgeschlagene Lesart von Art. 43 Abs. 1 SVG trägt dem Rechnung. Sie gewährleistet sowohl das notwendige Mindestmass an Einheit im Bundesstaat wie auch den Raum für kantonale Regelungen, die das bundesrechtliche Fahrverbot für Fahrräder auf Wanderwegen bestätigen, verschärfen oder aus überwiegenden öffentlichen Interessen im Einklang mit dem übergeordneten Recht relativieren.

V. Ziel: Aktuelle Rechtslage

Ist Fahrradfahren auf Wanderwegen zulässig oder nicht? Wie so oft in einem Bundesstaat gibt es hierfür keine eindeutige Antwort. Aus Gründen der Rechtssicherheit mag das irritieren. Aus einer bundesstaatlichen Perspektive erweist sich diese Rechtslage allerdings als bedachte Steuerungsform staatlichen Handelns unter Rücksicht auf geografische Eigenheiten und lokale Bedürfnisse im föderalen Gemeinwesen.²²⁴ Für den Fahrradverkehr auf Wanderwegen gilt folgende Rechtslage: Auf Wanderwegen, die (auch) als Velo- oder Mountainbikeroute gekennzeichnet sind, ist Fahrradfahren erlaubt (I). Wo der Fahrradverkehr auf Wanderwegen durch eine entsprechende Signalisation untersagt wird, bleibt er verboten (II). In allen anderen Fällen darf weder von der allgemeinen Eignung des Weges noch von einer fehlenden Signalisation auf die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen geschlossen werden (III). Stattdessen ist in solchen Konstellationen zu prüfen, ob der Gemeingebrauch des fraglichen Wanderweges mit Fahrrädern kraft Gesetz, Verordnung, Plan oder formlosen Akts erlaubt ist. Andernfalls bleibt das Fahrradfahren auf diesem Wanderweg zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen verboten. Die Rechtslage ist dadurch auch in jenen Fällen relativ klar, in denen das Fahrradfahren auf Wanderwegen durch Signalisation weder ausdrücklich verboten noch erlaubt ist. Wie auch immer man die Sache also dreht: Die Beurteilung der Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf Wanderwegen verlangt nach einem Gang durch den föderalen Normenwald aus Benützungsvorschriften für Wanderwege. Eine interpretative Umdeutung oder formelle Änderung von Art. 43 Abs. 1 SVG würde die geltende Rechtslage nicht einfach umkehren, sondern bloss einen

²¹⁹ Statt vieler BGE 143 II 162 E. 3.2.1.

²²⁰ BGE 145 IV 513 E. 2.3.1.; kritisch hingegen Bezirksgericht Affoltern ZH, GB220001-A/U/ak, 20.9.2022, E. 3.2.5.; Comm-LCR-BUSSY et al. (FN 52), Art. 43 N 1.1.; SVG-Komm.-GIGER (FN 15), Art. 43 N 1.

²²¹ Vgl. oben II.

²²² Botsch. SVG (FN 25), 35; s.a. AB N 1957 191 ff.; zum franz. Wortlaut FN 37; vgl. indes die gegenteiligen Lehrmeinungen oben II.D.

²²³ S.a. oben IV.A.2.

²²⁴ Vgl. BENJAMIN SCHINDLER, Rechtsanwendungsgleichheit im Mehrebenensystem, VVDStRL 78/2019, 167 ff., 198 ff.

bundesrechtlichen Knoten im massgeblichen Normen-netz ändern. Dasselbe gilt auch für kantonale Gebote des Mischverkehrs von Fahrrad- und Fussverkehr auf sämtlichen Wanderwegen des Kantons.²²⁵

VI. Ausblick: Routenplanung für die Zukunft

A. Dogmatische Vorteile einer systematischen Routensuche

Was folgt aus dem Gesagten? Am Ziel erscheint der Weg durch den föderalen Normenwald klarer. Zugleich offenbart sich von diesem Standpunkt auch Verbesserungspotential hinsichtlich der dargelegten Route. Der vorliegende Systematisierungsversuch beurteilt die Zulässigkeit von Fahrradfahren auf Wanderwegen aus einer Gesamt-schau. Dafür wird Art. 43 Abs. 1 SVG durch eine bundesstaatlich-kontextualisierende Auslegung in ihr Normumfeld eingebettet, anstatt strassenverkehrsrechtliche Überlegungen von verfassungsrechtlichen, raumplanerischen, sachenrechtlichen sowie naturschutzrechtlichen Aspekten zu isolieren. Ausgangspunkt der vorgeschlagenen Route durch den föderalen Normenwald bildet das öffentliche Sachenrecht. Über die Rechtsfigur der Widmung werden verschiedene spezialverwaltungsrechtliche Gebiete miteinander verbunden und ihre Gehalte aufeinander abgestimmt. Der hierfür entwickelte Plan führt die Vielzahl an Vorschriften über den Fahrradverkehr auf Wanderwegen anhand eines föderalen Koordinatennetzes²²⁶ und vier Wegweisern²²⁷ mithilfe von idealtypischen Vorschriften der Praxis zu. Dadurch soll für zusätzliche Rechtssicherheit bei Verwaltungsentscheiden über die Zulässigkeit des Fahrradfahrens auf Wanderwegen und ihrer Kontrolle gesorgt werden. Zugleich vermittelt der entwickelte Referenzrahmen auch Orientierung über die verschiedenen Handlungsoptionen und -grenzen bei der Ausgestaltung der Grundsätze über die Planung, Anlage und Erhaltung von Velowegnetzen nach Art. 5 ff. Veloweggesetz im Rahmen der kantonalen Rechtsetzung.

B. Neue Chancen der Verhaltenssteuerung auf Wanderwegen

Wie steht es um den Rechtsgehorsam gegenüber Verboten für Fahrräder auf Wanderwegen? Zentrale Rechtsgüter,

die physischen Zwang gegen mountainbikende Personen rechtfertigen, dürften vorliegend kaum gefährdet sein. Eine Verhaltenssteuerung durch sanktionsbewehrte Regelungen kann das Gemeinwesen nur schwer mit vertretbarem Aufwand kontrollieren und durchsetzen.²²⁸ Rechtsgehorsam wird indes nicht nur durch Rechtszwang, sondern auch durch behördliche Information erzeugt.²²⁹ Gerade im Strassenverkehr setzen ausserrechtliche Gratifikationen wie ein erhöhtes Fahrvergnügen und die Achtung vor der Natur, sich selbst und Dritten wirksame Anreize zur Befolgung von Verkehrsregeln.²³⁰ So erwies sich bisher eine Kombination aus Verhaltenssteuerung durch Information und rechtsverbindlich durchsetzbaren Regeln als durchaus tauglich, um Benützungsvorschriften für Fahrräder auf Wanderwegen zu verwirklichen. Neue technische Möglichkeiten eröffnen allerdings zusätzliche Chancen für die Stärkung des Rechtsgehorsams durch Information. Kantone können digital mit überschaubarem Aufwand über die Rechtslage für Fahrräder auf Wanderwegen informieren. Durch digitales Micro-Targeting lassen sich sanktionslose Handlungsanweisungen zur Verhaltenssteuerung auf Wanderwegen aber auch zielgruppenorientiert im digitalen Raum veröffentlichen. Ferner ermöglichen Apps wie Swisstopo²³¹ oder Strava²³², Fahrradfahrerinnen und Wanderer gestützt auf Geobasisdaten über die Qualität und die Benutzbarkeit sowie Fahrverbote auf Wanderwegen zu informieren. Das ordnende Potential solcher digitalen Lösungen zur Stärkung des Rechtsgehorsams von Fahrradfahrenden auf Wanderwegen wird bisher (noch) zu wenig genutzt.

C. Weitere Verfassungskordinaten

Bei aller Liebe zum Fahrrad in der Schweiz: Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung gilt auch für den Fahrradverkehr. Seine Zulässigkeit auf Wanderwegen bleibt auch eine Verfassungsfrage in institutioneller, individualrechtlicher und bundesstaatlicher Hinsicht: *Institutionell* kann der Erlass von Benützungsvorschriften für Fahrrä-

²²⁵ Vgl. IV.C.2.

²²⁶ Oben IV.A.

²²⁷ Oben I.V.B–IV.E.

²²⁸ S.a. Beschluss Nr. 623/2019 des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 10. September 2019 zur Beantwortung der Interpellation I 12/19: Mountainbikes auf Fuss- und Wanderwegen, 4.

²²⁹ Näher zur Verhaltenssteuerung mittels sanktionslosen Handlungsanweisungen PIERRE TSCHANNEN, Amtliche Warnungen und Empfehlungen, ZSR 1999 II, 353 ff., 378; TILMANN ALTWICKER/ROGER PLATTNER, Rechtsfragen staatlicher Risikoinformation, ZBl 2012, 363 ff., 372 ff.

²³⁰ TSCHANNEN (FN 227), 378 f.; s.a. ASTRA (FN 2), 22.

²³¹ Internet: <https://www.swisstopo.admin.ch/en/maps-data-online/maps-geodata-online/swisstopo-app.html> (Abruf 3.6.2023).

²³² Internet: <https://www.strava.com/> (Abruf 3.6.2023).

der auf Wanderwegen aus Gründen der Wichtigkeit dem Erfordernis der Gesetzesform unterstehen. Diesfalls ist anhand des bewährten Erfahrungsspeichers von Art. 164 Abs. 1 BV zu bestimmen, ob über die Zulässigkeit von Fahrradverkehr auf bestimmten Wanderwegen nicht die Verwaltung, ein Gericht oder der Verordnungsgeber, sondern der kantonale Gesetzgeber selbst zu entscheiden hat.²³³ *Individualrechtlich* ist die Einschränkung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Bewegungsfreiheit durch ein räumlich und sachlich begrenztes Fahrverbot für Fahrräder auf Wanderwegen unproblematisch. Ein Grundrechtsanspruch auf freie Routenwahl besteht nicht.²³⁴ Auch die Probleme in Bezug auf das strafrechtliche Legalitätsprinzip (Art. 31 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 1 StGB) verlieren an Brisanz,²³⁵ wenn die offene Formulierung von Art. 43 Abs. 1 SVG als regelungstechnischer Ausdruck einer Verweis- und Residualfunktion der Bestimmung gedeutet wird anstatt als Fehler.²³⁶ Nicht restlos klar ist die Rechtslage in einzelnen Kantonen hingegen betreffend des individuellen Rechtsschutzes gegenüber Signalisationen und Markierungen von Wanderwegen. Gewisse kantonale Spezialgesetze über Fuss- und Wanderwege (Differenzierungsmodell)²³⁷ sehen weder ein entsprechendes Verfahren vor noch verweisen sie auf das kantonale Strassengesetz oder das Einspracheverfahren nach Art. 106 SSV.^{238, 239} *Bundesstaatlich heikel* sind sodann kantonale Vorschriften, die Fahrradverkehr auf sämtlichen Wanderwegen für zulässig erklären.²⁴⁰ Die kantonale Weg- und Strassenhoheit wird durch verschiedene Bundeskompetenzen zurückgedrängt.²⁴¹ Wobei es weniger die verfassungsrechtlichen Bestimmungen als deren Ausgestaltung durch den Bundesgesetzgeber sind, welche die legislativen Gestaltungskompetenzen der Kantone im Bereich der Wanderwege beschränken: So sind die Kantone laut dem Bundesrecht dafür verantwortlich, dass Wanderwege «möglichst gefahrlos begangen werden können» (Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG) und der «Veloverkehr, wo möglich und angebracht, getrennt vom motorisier-

ten Verkehr und vom Fussverkehr geführt wird» (Art. 6 lit. c Veloweggesetz).²⁴² Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone sodann zum Schutz des Waldes,²⁴³ der Gewässer²⁴⁴ der Tier- und Pflanzenwelt²⁴⁵ und zur Erhaltung ihrer Lebensräume. Und es erklärt das Fahrradfahren auf Wegen für unzulässig, die sich dafür nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind (Art. 43 Abs. 1 SVG). Kantonale Vorschriften, welche das Fahrradfahren auf allen Wanderwegen des Kantons generell für zulässig erklären, sind im Einzelfall nicht anzuwenden, wenn sie den Zweck dieser bundesrechtlichen Vorschriften beeinträchtigen oder vereiteln (Art. 49 Abs. 1 BV). Bei kantonalen Planungsgrundsätzen, die pauschal «eine gemeinsame Nutzung der Wege (Koexistenz)» durch Wanderinnen und Mountainbiker verlangen (Art. 48b E-SG/BE), ist dies der Fall, wenn eine bundesrechtskonforme Auslegung nicht möglich oder unwahrscheinlich ist.²⁴⁶ Weniger problematisch sind kantonale Mischverkehrsgebote, die dem Vorbehalt von Fahrverboten zum Schutz anderer Interessen unterstehen (z.B. Art. 10 Abs. 2 KFWG/UR).²⁴⁷

D. Möglichkeiten und Grenzen von Vielfalt in der Einheit im öffentlichen Raum

Das Beispiel des Fahrradverkehrs auf Wanderwegen veranschaulicht exemplarisch, dass es bei verkehrsrechtlichen Fragen neben Konflikten zwischen der Attraktivität, der Sicherheit und der Wirtschaftlichkeit des Verkehrs für seine verschiedenen Akteure auch stets um Spannungen zu ökologischen Interessen am öffentlichen Raum geht.²⁴⁸ Diese Spannungen, welche sich auf Wanderwegen im Kleinen zeigen, wirken in anderen Verkehrsräumen in grösseren Dimensionen. Die Regelung von Verkehr durch Recht erfordert daher vermehrt eine Gesamtschau,²⁴⁹ die sich nicht auf den Bau, den Unterhalt und die Benützungsvorschriften von Verkehrsinfrastrukturen beschränkt, sondern sich verstärkt auch Verteilungsfragen auf Ver-

²³³ Zum Wichtigkeitsindiz der Umstrittenheit statt vieler OFK BV-BIAGGINI (FN 115), Art. 164 N 6.

²³⁴ SCHAFFHAUSER (FN 24), N 150; statt vieler BGE 108 Ia 59 E. 4; OFK BV-BIAGGINI (FN 115), Art. 10 N 19.

²³⁵ Bezirksgericht Affoltern ZH, GB220001-A/U/ak, 20.9.2022, E. 3.2.5; Comm-LCR-BUSSY et al. (FN 52), Art. 43 N 1.1; SVG-Komm.-GIGER (FN 15), Art. 43 N 1.

²³⁶ Vgl. oben IV.E.

²³⁷ Dazu oben IV.C.

²³⁸ Grundlegend ROHNER, Verkehrsordnungen (FN 17), 215 ff.; s.a. SCHAFFHAUSER (FN 24), N 136 ff.

²³⁹ Vgl. etwa GWFV/VS.

²⁴⁰ Vgl. oben IV.C.2

²⁴¹ Vgl. oben IV.A.1.

²⁴² Vgl. auch Art. 3 RPG.

²⁴³ Vgl. Art. 4 ff. WaG.

²⁴⁴ Vgl. Art. 19 ff. des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1999 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20).

²⁴⁵ Vgl. Art. 18 ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451); Art. 7 ff. des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0); Art. 7 ff. des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG; SR 922.0).

²⁴⁶ S.a. BGE 130 I 82 E. 2.1.

²⁴⁷ Vgl. oben IV.C.2.

²⁴⁸ Vgl. immerhin Art. 1 MobG/FR.

²⁴⁹ S. a. Bericht des Bundesrates vom 30.11.2018 in Erfüllung des Postulats Vogler 15.4127 vom 15. Dezember 2015 betreffend bessere Koordination zwischen Raum- und Verkehrsplanung.

kehrsinfrastrukturen zuwendet und solche mit unterschiedlichen Interessen am knappen Gut des öffentlichen Raums verbindet. Schliesslich sind Bund und Kantone kraft Verfassung dazu verpflichtet, «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits» anzustreben (Art. 73 BV).²⁵⁰ Im kooperativen Bundesstaat bleiben solche Fragen der nachhaltigen Nutzung von öffentlichem Raum durch verschiedene Verkehrsformen umrahmt von der immerwährenden Frage des Ausgleichs von Vielfalt und Einheit.²⁵¹ Einerseits: Eine föderale Rahmenordnung ermöglicht es, Interessenskonflikte auf Verkehrsflächen unter Rücksicht auf lokale Bedürfnisse zu lösen, ohne dabei jene Interessen zu vernachlässigen, die über räumliche Grenzen hinausgehen. Andererseits: Während zu Beginn des 20. Jahrhunderts das Bedürfnis nach einer einheitlichen Offenhaltung bestimmter Strassen für Motorfahrzeuge durch den Bund erstarkte, scheint sich im 21. Jahrhundert vermehrt die Frage zu stellen, inwiefern der Bund das notwendige Mass an Schutz von öffentlichem Raum durch eine rechtsvereinheitlichende Beschränkung bestimmter Verkehrsformen zu gewährleisten hat. Die Suche nach einem stimmigen Ausgleich von Vielfalt und Einheit bei der nachhaltigen Nutzung von öffentlichem Raum durch verschiedene Verkehrsformen bleibt den bewährten Institutionen des schweizerischen Verfassungsstaates zwischen unterschiedlichen Staatsgewalten auf verschiedenen Ebenen aufgegeben. Ihr Gelingen bedingt – mit DE ROUGEMONT – eine föderalistische Haltung, die «eine Beherrschung der Unterschiede will» und eine «Kunst der Komposition ist, die zugleich die Lebendigkeit der Kontraste und ihre Harmonisierung anstrebt».²⁵²

²⁵⁰ SGK BV-ERRASS, Art. 73 N 61 ff., in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023.

²⁵¹ Vgl. Präambel; weiterführend statt vieler SGK BV-MÜLLER, Vorbem. zur bundesstaatlichen Aufgabenverteilung N 4, in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023. SCHINDLER B., Rechtsanwendungsgleichheit (FN 223), 184 ff.

²⁵² DENIS DE ROUGEMONT, Le fédéralisme et notre temps, Cahiers de l'Alliance culturelle romande 2/1963, 15 ff.