

Kurzgutachten zur Vereinbarkeit von Fahrverboten für Fahrräder im Alpgebiet des Kantons Appenzell Innerrhoden mit dem Bundesrecht

zu Händen des

**Bau- und Umweltdepartements des Kantons Appenzell
Innerrhoden**

verfasst von

Prof. Dr. Benjamin Schindler

Ordentl. Professor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen

und

Dr. iur. Kaspar Ehrenzeller

Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen

Inhalt

1. Auftrag.....	3
2. Grundproblem: Wachsender Fahrradverkehr in Alpgebieten.....	4
2.1. Ursache: Langsamverkehr im Wandel.....	4
2.2. Therapie: Mehr oder weniger Fahrverbote?	5
3. Kantonale Ebene: Alpgesetz des Kantons Appenzell Innerrhoden.....	7
3.1. Regelungsziel: Koordination von Nutzungsinteressen in einem sensiblen Gebiet.....	7
3.2. Mittel: Einschränkung von Sporttätigkeiten im Alpgebiet.....	7
3.3. Geltungsbereich: Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht	8
3.4. Rechtsprechung: Bundesrechtskonformität von Art. 8 Abs. 2 AlpG-AI.....	9
4. Bundesebene: Strassenverkehrsgesetz des Bundes.....	11
4.1. Geltungsbereich (Art. 1 SVG): «öffentliche Strassen» als mehrdeutiger Rechtsbegriff ..	12
4.2. Materielle Vorgaben (Art. 43 SVG): Gebot der Verkehrstrennung – Verbot von Mischverkehr	14
5. Föderale Gesamtschau: Bundesrechtskonformität kantonaler Fahrverbote für Fahrräder ...	20
5.1. Steuerungsebene: Verfassungsrechtliche Rahmenordnung kantonaler Tätigkeitsverbote im Alpgebiet	21
5.2. Handlungsebene: Abgrenzung und Ausmessung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen.....	22
5.3. Würdigung: Bundesrechtskonformität von Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI.....	24
6. Zusammenfassende Schlussfolgerungen.....	27

1. Auftrag

Aufgrund der kleinräumigen Verhältnisse im Alpstein kommt es immer wieder zu «Begegnungen» zwischen Wanderern und Bikerinnen, die nicht nur konfliktrichtig, sondern auch gefährlich sind. Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat deshalb in seinem kantonalen Alpgesetz (GS 916.500) ein generelles Verbot für das Befahren mit Fahrrädern ausserhalb bewilligter Routen erlassen (Art. 8 Abs. 1). Dieses gilt für die vom Grossen Rat festgelegten Alpgebiete im Kanton (Art. 2). Dieses Verbot widerspricht nach Einschätzung des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) und des Rechtsdienstes des Bau- und Umweltsdepartements AI zumindest teilweise dem Strassenverkehrsgesetz des Bundes, insbesondere dessen Art. 43 Abs. 1 SVG^{1,2}. Nach Meinung des ASTRA hat der Kanton in diesem Bereich keine Rechtssetzungskompetenz zum Erlass allgemeiner Verbote. Zulässig wären allenfalls punktuelle Fahrverbote.

Vor diesem Hintergrund soll im Auftrag des Bau- und Umweltsdepartements des Kantons Appenzell Innerrhoden die Frage der Vereinbarkeit eines kantonalen Fahrverbots für Fahrräder ausserhalb bewilligter Routen im Alpgebiet mit dem übergeordneten Bundesrecht durch ein Kurzgutachten geklärt werden. Den Gutachtern wurden folgende Fragen gestellt:

1. *«Inwiefern ist ein generelles Fahrverbot für Fahrräder ausserhalb bewilligter Routen in einem kantonalen Gesetz vereinbar mit dem übergeordneten Bundesrecht, insbesondere Art. 43 SVG?»*
2. *«Falls Frage eins bejahend beantwortet werden kann: Wer ist zuständig, ein solch flächendeckendes Verbot für den Fahrradverkehr aussprechen?»*
3. *«Falls Frage eins verneint wird: Gibt es alternative, allenfalls auch innovative Lösungsansätze?»*

Das vorliegende Gutachten analysiert diese Fragen im Lichte des Verfassungsrechts und des Strassenverkehrsrechts. Punktuell wird zu Veranschaulichungszwecken und ohne Anspruch auf Vollständigkeit auch auf andere Rechtsgebiete eingegangen.

¹ Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01).

² Protokoll der Ständekommission, Sitzung vom 16. Februar 2021 (Nr. 176) (AI 012.12-235.44-516788), S. 1 ff.; Protokoll der Ständekommission, Sitzung vom 01. Dezember 2020 (Nr. 1096) (AI 013.12-229.48-489202), S. 1 ff.

2. Grundproblem: Wachsender Fahrradverkehr in Alpgebieten

2.1. Ursache: Langsamverkehr im Wandel

Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum aufgrund der technischen Entwicklungen von Fahrzeugen sind kein neues Phänomen: Das Aufkommen des Fahrrads als Verkehrsmittel führte Ende des 19. Jahrhunderts zu Verdrängungsprozessen zwischen Fuss- und Fahrradverkehr auf Verkehrsflächen. Der Fahrradverkehr geriet seinerseits durch die Massenmotorisierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts unter Druck und wurde, zusammen mit dem Fussverkehr, durch den Motorfahrzeugverkehr zunehmend in die Defensive gedrängt.³ Seit der umweltpolitischen Wende in den 1970er-Jahren eroberten sich der Fuss- und Fahrradverkehr abhanden gekommene Räume schrittweise zurück.⁴ In den letzten Jahren hat nicht nur die Bedeutung des Langsamverkehrs, verstanden als Fortbewegung zu Fuss, auf Rädern oder Rollen durch menschliche Muskelkraft oder mittels Elektroantrieb mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit,⁵ gegenüber dem Motorfahrzeugverkehr zugenommen. Auch die Konkurrenzsituation zwischen verschiedenen Formen des Langsamverkehrs untereinander hat sich verschärft.⁶ Neue Technologien ermöglichen den Bau von kompakteren und leistungsfähigeren Batterien und Motoren. Neben dem Fuss- und Fahrradverkehr, zu dem auch der leichte Motorfahrradverkehr⁷ zählt, prägen heute daher den Langsamverkehr zunehmend auch eine Vielzahl elektrischer Kleinfahrzeuge (E-Trottinett, Hoverboard, Segway, E-Skateboard), Fahrräder mit elektrischer Tretunterstützung (E-Bikes), elektrische Motorfahrräder ohne Tretunterstützung (E-Roller) sowie elektrischen Kleinmotorräder.⁸ Die Komplexitätszunahme innerhalb des Langsamverkehrs wirft die alte Frage, welche Fahrzeuge sich auf welchen Verkehrsflächen bewegen sollen, nicht nur neu, sondern auch anders auf: Erstens spielen sich entsprechende Verdrängungsprozesse vor allem auf Trottoirs und Wegen in und ausserhalb des Siedlungsgebiets ab, wo der Langsamverkehr von Motorfahrzeugverkehr getrennt geführt wird. Zweitens bestehen nicht nur auf als Strassen gewidmeten Verkehrsflächen entsprechende Konflikte, sondern auch abseits davon.⁹

³ Zum Ganzen aus historischer Sicht FLÜCKIGER STREBEL ERIKA, Geschichte des Langsamverkehrs in der Schweiz des 19. und 20. Jahrhunderts, Eine Übersicht über das Wissen und die Forschungslücken, ViaStoria, ASTRA (Hrsg.), Bern 2014, S. 22 ff.

⁴ FLÜCKIGER STREBEL, Geschichte des Langsamverkehrs (Fn. 3), S. 45 ff.

⁵ Vgl. zu anderen Definitionen des Langsamverkehrs Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 18.4291 Burkart vom 14. Dezember 2018 und 15.4038 Candinas vom 25. September 2015 betreffend Verkehrsflächen für den Langsamverkehr vom 10. Dezember 2021 (zit. Bericht Langsamverkehr), 5; VOGEL STEFAN, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK-BV), Vorbemerkungen zur Infrastruktur- und Verkehrsverfassung, Rz. 4.

⁶ Bericht Langsamverkehr (Fn. 5), S. 19.

⁷ Unterschieden wird zwischen «Motorfahrzeugen» (Art. 7 SVG) und «motorlosen Fahrzeugen» (Art. 18 ff. SVG). Zusätzlich ausdifferenziert werden diese beiden Kategorien in den Art. 18 ff. Art. 9-28a VTS; zur Definition des «Leicht-Motorfahrrads» Art. 18 Bst. b VTS.

⁸ Eine Übersicht über die Vielfalt verschafft der Bericht Langsamverkehr (Fn. 5), S. 18.

⁹ Bericht Langsamverkehr (Fn. 5), S. 19.

Das Befahren steiler Pfade wie Wanderwege, Bergwanderwege¹⁰ oder Alpstrassen war mit klassischen Fahrrädern kaum möglich und mit (robusteren) Ordonnanzfahrrädern für die allermeisten eine Qual, jedenfalls kein Freizeitvergnügen. Mit dem Aufkommen von Mountainbikes nahm der Fahrradverkehr in Alpgebieten zwar zu,¹¹ blieb durch die dafür notwendigen Anforderungen an die Fitness jedoch bis zu einem bestimmten Mass beschränkt. Durch die Entwicklung von Mountain- und Gravelbikes mit elektrischer Tretunterstützung ist diese physische Schranke weitgehend gefallen. Die Inanspruchnahme von alpinen Gebieten durch E-Mountainbikes hat in den letzten Jahren daher exponentiell zugenommen und zu einem verstärkten Aufkommen von Mischverkehr auf Wanderwegen, aber auch auf Bewirtschaftungs- und Waldstrassen und damit zu Konflikten zwischen Fussgängerinnen und Fussgängern sowie anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Langsamverkehrs geführt.¹²

2.2. Therapie: Mehr oder weniger Fahrverbote?

Der öffentliche Raum zählt zu den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch, die allen offenstehen.¹³ Durch diese Offenheit kann es im öffentlichen Raum zu Nutzungskonflikten kommen. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Kantone, im Rahmen ihrer Hoheit über die öffentlichen Sachen (vgl. Art. 664 Abs. 1 ZGB¹⁴) die verschiedenen Nutzungsinteressen zu koordinieren und auch aus anderen öffentlichen Interessen diese allgemeine Zugänglichkeit und bestimmte Nutzungsformen zu untersagen. So stehen nach Art. 9 Abs. 1 StrG-AI¹⁵ öffentliche Strassen, zu denen auch Wege und Plätze zählen,¹⁶ im Rahmen ihrer Zweckbestimmung jedermann zum Gebrauch offen (Art. 9 Abs. 1 StrG-AI). Ihre Nutzung hat jedoch schonend und unter Rücksichtnahme auf Verkehrsteilnehmer und Umgebung zu erfolgen (Art. 9 Abs. 2 StrG-AI) und kann im öffentlichen Interesse sowie unter Vorbehalt der Zuständigkeit zur Gesetzgebung über den Strassenverkehr beschränkt oder aufgehoben werden (Art. 10 Abs. 1 StrG-AI). Punktuell regelt aber auch der Bund die Koordination der Nutzung von öffentlichem Raum, etwa durch ein Fahrverbot im Wald (15 WaG¹⁷) oder hinsichtlich der Verkehrstrennung auf öffentlichen Strassen (Art. 43 SVG). Ausserdem verpflichtet der Bundesgesetzgeber die Kantone dazu, die Landschaft zu schonen, «insbesondere sollen naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben» (Art. 3 Abs. 2

¹⁰ Zur Unterscheidung verschiedener Wanderwegsarten ASTRA, LV V06: Signalisation Wanderwege – Handbuch, 2008, S. 9.

¹¹ Vgl. Botschaft vom 25. Oktober 1994 der Ständekommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell Innerrhoden über ein neues Alpgesetz (zit. Botsch. Alpgesetz), S. 801.

¹² Vgl. auch ASTRA, LV V10, Wegweisung für Velos, Mountainbikes und fahrzeugähnliche Geräte – Handbuch, 2010, 61.

¹³ Statt vieler MOSER WERNER, Der öffentliche Grund und seine Benützung, im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage im Kanton Bern, Bern 2011 (zit. Öffentlicher Grund), S. 34 ff.; TANQUEREL THIERRY, Manuel du Droit Administratif, 2. Aufl., Zürich/Basel 2018, S. 69 ff.; weiterführend SIEHR ANGELIKA, Das Recht am öffentlichen Raum, Theorie des öffentlichen Raumes und die räumliche Dimension von Freiheit, Habil (Berlin), Tübingen 2016, S. 215 ff.; MÖCKLI DANIEL, Exclusion from Public Space, A Comparative Constitutional Analysis, Cambridge 2018, S. 24 ff.

¹⁴ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

¹⁵ Strassengesetz des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 26.04.1998 (StrG-AI; GS 725.000).

¹⁶ Art. 1 Abs. 1 StrG-AI.

¹⁷ Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0).

Bst. d RPG). Dies gilt besonders für das hier betroffene Alpgebiet des Kantons Appenzell Innerrhoden, da der Bundesrat gestützt auf Art. 5 NHG¹⁸ i.V.m. Art. 1 VBLN¹⁹ das «Säntisgebiet» im Jahr 1996 ins Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung aufgenommen hat.²⁰

Langsamverkehr wird, soweit möglich, getrennt vom Motorfahrzeugverkehr geführt.²¹ Aufgrund des beschriebenen Wandels des Langsamverkehrs findet solcher heute häufig als Mischverkehr statt.²² Das gilt sowohl für die Inanspruchnahme von Trottoirs²³ und Radwegen durch eine Vielzahl elektrischer Kleinfahrzeuge wie auch die Nutzung von Wanderwegen durch Fahrräder mit und ohne elektrische Tretunterstützung. Stärkere Verkehrsteilnehmende des Langsamverkehrs, Herstellerinnen und Hersteller entsprechender Fahrzeuge aber auch der Tourismussektor wollen diesen Zustand für den hier im Zentrum stehenden Freizeitverkehr auf Wanderwegen, Wald- und Alpstrassen erhalten. Sie setzen sich für den Abbau rechtlicher Fahrverbote zur Verkehrstrennung respektive die Zulässigkeit von *Mischverkehr* als Ausfluss der allgemeinen Zugänglichkeit von öffentlichem Raum für alle ein. Die schwächeren Verkehrsteilnehmenden sowie Natur- und Umweltschutzverbände fordern hingegen einen Ausbau und die Durchsetzung von Fahrverboten im Dienst der *Verkehrstrennung* zwischen unterschiedlichen Formen des Langsamverkehrs, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen und die Inanspruchnahme des öffentlichen Raums durch Verkehr generell im Rahmen zu halten. Der Bundesrat will am geltenden Grundsatz (Art. 43 SVG), dass keine Fahrzeuge auf Gehflächen verkehren dürfen, festhalten, weil er einfach zu vermitteln und durchsetzbar ist. Zudem stärke der Grundsatz, dass Fahrzeuge grundsätzlich nicht auf Fussverkehrsflächen verkehren sollen, die Rolle des Fussverkehrs als Rückgrat des urbanen Verkehrssystems.²⁴ «Unter bestimmten Voraussetzungen», so der Bundesrat ferner, «bleibt weiterhin die Möglichkeit offen, Ausnahmeregelungen zu signalisieren. Zum Beispiel die Öffnung von Trottoirs für Velos zur Schulwegsicherung oder die Zulassung von Veloverkehr in einer Fussgängerzone.»²⁵ Die Verkehrssicherheit ist allerdings nur eines unter mehreren Regelungsmotiven zum Erlass von Fahrverboten im öffentlichen Raum. Nutzungsformen des öffentlichen Raumes können auch zum Schutz des öffentlichen Raumes selbst, der Natur- und Pflanzenwelt oder zur Koordination verschiedener Nutzungsinteressen an diesem untersagt werden.

¹⁸ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

¹⁹ Verordnung vom 29. März 2017 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR 451.11).

²⁰ VBLN, Anhang 1, Nr. 1612.

²¹ Radfahrerinnen und Radfahrer müssen den Radweg benützen (Art. 46 Abs. 1 SVG), Fussgängerinnen und Fussgänger das Trottoir (Art. 49 Abs. 1 SVG).

²² VOGEL STEFAN, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Mischverkehr auf Fuss- und Wanderwegen, in: Sicherheit & Recht, 1/2021, S. 23 ff. (zit. Mischverkehr), S. 24.

²³ Zum Rechtsbegriff des Trottoirs KAUFMANN MATHIAS/ GRIFFEL ALAIN, Das Trottoir, in SJZ 116/2020 (zit. Trottoir), S. 755 ff., S. 756 f.

²⁴ Bericht Langsamverkehr (Fn. 5), S. 23.

²⁵ Bericht Langsamverkehr (Fn. 5), S. 23.

3. Kantonale Ebene: Alpgesetz des Kantons Appenzell Innerrhoden

3.1. Regelungsziel: Koordination von Nutzungsinteressen in einem sensiblen Gebiet

«Die bessere Erschliessung und die erhöhte Mobilität [haben] zu einer Änderung der Bewirtschaftung, aber auch der touristischen Nutzung der Alpen geführt.»²⁶ Zu neuen Nutzungskonflikten im Alpgebiet des Kantons Appenzell Innerrhoden führten «unter anderem neue Freizeitaktivitäten, wie Deltasegeln und Mountainbike-Fahren».²⁷ Infolgedessen sah sich der kantonale Gesetzgeber im Jahr 1995 dazu veranlasst, verschiedene Interessen in einem bestimmten Bereich des öffentlichen Raums – dem in Art. 1 Abs. 1 AlpV-AI²⁸ vom Grossen Rat näher umschriebenen Alpgebiet – durch den Erlass eines kantonalen Alpgesetzes²⁹ stärker zu koordinieren. Gemäss des Zweckartikels dient das Alpgesetz dem «Schutz und die Erhaltung des Alpgebietes als Lebens- und Erholungsraum für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie die Sicherung einer geordneten Bewirtschaftung. Zudem regelt es die touristische Nutzung und die Verbesserung der alpwirtschaftlichen Betriebsverhältnisse.» Dabei ist «den allgemeinen Interessen der Umwelt, insbesondere der Erhaltung des Grundwassers und der damit verbundenen Trinkwasserversorgung sowie dem Schutze der Natur unter Wahrung des Landschaftsbildes [...] Rechnung zu tragen» (Art. 1 AlpG-AI). Das Alpgesetz trägt damit auch dem Umstand Rechnung, dass der Alpstein als Landschaft von nationaler Bedeutung besonders zu schützen ist.³⁰ Das Alpgesetz fokussiert aber nicht alleine auf den Natur- und Landschaftsschutz, sondern strebt eine ganzheitliche Regelung an, die «auf einen Ausgleich zwischen den sich widerstrebenden Interessen, insbesondere zwischen jenen der Bewirtschafter einerseits und jenen des Fremdenverkehrs andererseits» abzielt».³¹

3.2. Mittel: Einschränkung von Sporttätigkeiten im Alpgebiet

Die angestrebte Koordination von Nutzungsinteressen im Alpgebiet verlangt laut dem kantonalen Gesetzgeber, «dass gewisse Bewirtschaftungsformen oder Tätigkeiten eingeschränkt bzw. in geordnete Bahnen gelenkt oder gar verboten werden».³² So verbietet unter anderem Art. 8 AlpG-AI Tätigkeiten, «die die Alpen besonders belasten» (Abs. 4). Ausdrücklich erwähnt werden das

²⁶ Botsch. Alpgesetz (Fn. 11), S. 801.

²⁷ Botsch. Alpgesetz (Fn. 11), S. 801.

²⁸ Verordnung vom 12.02.1996 zum Alpgesetz (Alpverordnung; AlpG-AI; GS 916.510).

²⁹ Alpgesetz des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 30.04.1995 (AlpG-AI; GS 916.500).

³⁰ Art. 8 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29.03.2017 (VBLN; SR 451.11).

³¹ Botsch. Alpgesetz (Fn. 11), S. 802.

³² Botsch. Alpgesetz (Fn. 11), S. 802; m.w.H. zu verschiedenen Einschränkungsförmern der Nutzung von öffentlichem Raum MÖCKLI, Public Space (Fn. 13), S. 100 ff., insb. S. 107 ff.; s.a. ASTRA, LV V10, Wegweisung für Velos, Mountainbikes und fahrzeugähnliche Geräte – Handbuch, 2010, S. 61, das ein örtlich (allenfalls auch zeitlich) begrenztes Fahrverbot ebenfalls als geeignete Schutzmassnahme zur Verhinderung von Unfällen zwischen Fuss- und Fahrradverkehr auf Wanderwegen betrachtet.

Befahren des Alpgebiets mit Fahrrädern abseits der bewilligten Routen (Abs. 2) sowie das «Starten und Landen mit Deltaseglern oder anderen Fluggeräten» (Abs. 3). «Da die Alpen bzw. deren ökologisches Gleichgewicht durch das unvernünftige Befahren von Gebirgswegen mit Fahrrädern, aber auch durch das Starten und Landen mit Deltaseglern bedroht werden, sind die stipulierten Einschränkungen mit dem Bundesrecht, d.h. mit Art. 699 Abs. 1 ZGB zweifellos vereinbar».³³ «Insbesondere das Wild [wird] durch Deltasegler gestört [...]. Im weiteren liegt die [...] Vorschrift im Interesse der Sicherheit und der Hygiene.»³⁴ Und aufgrund von unliebsamen Vorkommnissen in der Vergangenheit besteht auch eine Notwendigkeit für entsprechende Verbote.³⁵ Verstösse gegen das Verbot in Art. 8 AlpG-AI werden mit Busse bestraft (Art. 16 Abs. 1 AlpG-AI). Gesuche für die Bewilligung von Fahrradroutes im Alpgebiet sind beim Departement einzureichen. «Das Departement regelt in Zusammenarbeit mit dem Justiz-, Polizei- und Militärdepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement die Festlegung der Routen. Die betroffenen Grundeigentümer sowie die Bezirke der gelegenen Sache sind anzuhören» (Art. 6 Abs. 1 AlpV-AI).

3.3. Geltungsbereich: Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht

Die Einschränkung des Fahrradverkehrs in Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI untersagt eine Nutzung des öffentlichen Raums in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht:³⁶ Der *sachliche* Geltungsbereich des Tätigkeitsverbots bezieht sich auf das «befahren» mit «Fahrrädern»³⁷. *Zeitlich* handelt es sich um ein permanentes Verbot einer bestimmten Nutzungsform von öffentlichem Raum. Der *räumliche* Geltungsbereich von Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI wurde durch den Grossen Rat des Kantons auf ein klar begrenztes Gebiet im Kanton beschränkt (Art. 2 Abs. 1 AlpG-AI i.V.m. Art. 1), das weitgehend deckungsgleich mit dem BLN-Schutzgebiet ist. In diesem Alpgebiet gilt das Fahrverbot überall mit Ausnahme der bewilligten Routen für Fahrräder.³⁸ Es handelt sich also um ein räumlich beschränktes Nutzungsverbot des öffentlichen Raums. Durch den sachlich und räumlich beschränkten Geltungsbereich unterscheidet sich Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI von Art. 2 der Verordnung des Kantons Graubündens über den Schutz des Nationalparks³⁹. Danach darf der schweizerische Nationalpark, der flächenmässig ähnlich gross ist (170.3 km³)⁴⁰ wie der gesamte

³³ Botsch. Alpgesetz (Fn. 11), S. 806.

³⁴ Botsch. Alpgesetz (Fn. 11), S. 805 f.

³⁵ Botsch. Alpgesetz (Fn. 11), S. 806.

³⁶ Für eine Typologie von Nutzungseinschränkungen des öffentlichen Raums MÖCKLI, Public Space (Fn. 13), S. 108 ff.

³⁷ Zum Rechtsbegriff des Fahrrads vgl. Kapitel 4.2.1 sowie Art. 18 SVG und dessen Konkretisierung in den Art. 18 und 24 VTS.

³⁸ Zum Begriff der Route vgl. Art. 54a SSV; s.a. ASTRA, LV V06: Signalisation Wanderwege – Handbuch, 2008, S. 10.

³⁹ Verordnung vom 23.02.1983 über den Schutz des Schweizerischen Nationalparks (Nationalparkordnung; BR 498.200), die sich auf Art. 7 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1980 über den Schweizerischen Nationalpark (NPG; SR 454) stützt.

⁴⁰ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/schweizerischer-nationalpark.html>.

Kanton Appenzell Innerrhoden (172.4 km³)⁴¹, nur auf den in der Verordnung enumerativ aufgezählten und im Gelände markierten Wegen und Routen zu Fuss begangen werden; das Befahren der Routen mit Fahrrädern ist untersagt. Das Verlassen und das Befahren der markierten Wege und Routen ist dort zudem generell mit Busse von CHF 250 bewehrt.⁴² Demgegenüber will der kantonale Gesetzgeber mit Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI weder das Fahrradfahren noch das Starten und Landen mit Deltaseglern im Alpgebiet vollständig verbieten. Im Vergleich mit dem schweizerischen Nationalpark geht es im Säntisgebiet darum, die Mehrbelastung und Inanspruchnahme dieses öffentlichen Raums durch Freizeitaktivitäten zu kanalisieren und neben Naturschutzinteressen auch mit Bewirtschaftungsinteressen in Einklang zu bringen. Infolgedessen geht Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI in sachlicher und räumlicher Hinsicht zwar weniger weit als Art. 2 der Nationalparkordnung, doch dient auch das Alpgesetz der Schonung, dem Schutz und dem Erhalt des Säntisgebiets als Naturdenkmal von nationaler Bedeutung i.S.v. Art. 1 und 5 NHG.

3.4. Rechtsprechung: Bundesrechtskonformität von Art. 8 Abs. 2 AlpG-AI

Das Bundesgericht musste sich in einer Entscheidung vom 22. Februar 1996 mit der Rechtmässigkeit von Art. 8 AlpG-AI auseinandersetzen.⁴³ In Frage stand dabei die Bundesrechtskonformität von Art. 8 Abs. 2 AlpG-AI. Die Rüge, diese Bestimmung des Alpgesetzes sei eine Flugbetriebsregel für Fluggeräte, sie verstosse gegen die Bundeskompetenz im Bereich der Luftfahrt nach Art. 37^{ter} aBV und sei daher ungültig beziehungsweise nichtig, wies das Bundesgericht ab.

Allgemein hielt das Gericht zunächst fest: «Vom bundesrechtlich umfassend geregelten Sachbereich der Luftfahrt sind die der kantonalen Kompetenz unterstehenden Befugnisse zu unterscheiden, zum Beispiel auf den Gebieten der Raumplanung, des Baurechts und des Natur- und Heimatschutzes. In solchen Bereichen ist kompetenzgemäss erlassenes kantonales Recht auch anwendbar auf Sachverhalte, die hinsichtlich ihrer luftfahrtspezifischen Aspekte durch die Luftfahrtgesetzgebung des Bundes erfasst sind. Das kantonale Recht regelt in diesem Falle nicht dieselbe Rechtsfrage wie das Bundesrecht; es liegt kein Kompetenzkonflikt vor, sondern eine Kompetenzkumulation, was sich darin äussert, dass auf einen Sachverhaltskomplex mehrere einschlägige Gesetzgebungen kumulativ anwendbar sein können. Insoweit werden die kantonalen Kompetenzen nur beschnitten, wenn die Spezialgesetzgebung des Bundes ausdrücklich von der Einhaltung der kantonalen Vorschriften dispensiert oder sonstwie nach ihrem klaren Sinn auch hinsichtlich dieser Aspekte als abschliessend zu betrachten ist.»⁴⁴

Laut dem Bundesgericht regelt Art. 8 AlpG-AI «nicht spezifisch fliegerische Aspekte»:⁴⁵ «Die Einschränkung des Sportbetriebes im Alpgebiet gilt ausser für Fluggeräte auch für das Radfahren

⁴¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/appenzell-inner-rhoden.html>.

⁴² Art. 2 Nationalparkordnung i.V.m. der Verordnung vom 22.05.2012 über die Erhebung von Ordnungsbussen bei Verstössen gegen die Nationalparkordnung (OBVN; BR 498.210), Anhang Ziff. 1.

⁴³ BGE 122 I 70.

⁴⁴ BGE 122 I 70, 75, E. 3b.

⁴⁵ BGE 122 I 70, 76, E. 4a.

und kann durch den Grossen Rat auf weitere Tätigkeiten, die die Alpen besonders belasten, ausgedehnt werden. Anknüpfungspunkt der Regelung ist nicht das Fliegen mit Fluggeräten, sondern das Starten und Landen bzw. die damit einhergehende Benützung des Alpgebiets. Der Kanton Appenzell Innerrhoden begründet sein Alpgesetz mit dem Interesse an der Wahrung des ökologischen Gleichgewichts, also mit Aspekten des Naturschutzes, für welchen die Kantone grundsätzlich zuständig sind (Art. 24sexies Abs. 1 aBV⁴⁶). Diese kantonale Zuständigkeit ist originär und besteht auch ohne Delegation durch das Bundesrecht. Der Bund könnte freilich aufgrund seiner umfassenden Zuständigkeit gemäss Art. 37ter aBV für die mit dem Flugbetrieb zusammenhängenden Sachverhalte auch die Aspekte des Natur- und Heimatschutzes abschliessend regeln, wodurch entsprechende Bestimmungen des kantonalen Rechts unzulässig würden. Es ist daher zu prüfen, ob das Bundesrecht die vom appenzellischen Alpgesetz erfassten Rechtsfragen bereits abschliessend geregelt hat.⁴⁷ Dabei kommt das Bundesgericht zum Schluss, «dass das Bundesrecht den Schutz der Natur oder der Alpgebiete vor Beeinträchtigungen durch das Starten und Landen mit Hängegleitern nicht abschliessend regelt».⁴⁸ «Die Kantone bleiben zuständig, in diesem Bereich zu legiferieren.»⁴⁹ Seine Rechtsauffassung begründet das Bundesgericht wie folgt:

«Gemäss Art. 1 [LFG50] ist die Benützung des Luftraumes über der Schweiz durch Luftfahrzeuge im Rahmen der Bestimmungen dieses Gesetzes und der übrigen Bundesgesetzgebung gestattet. Die angefochtene appenzellische Bestimmung betrifft jedoch nicht die Benützung des Luftraumes, sondern die Benützung des Alpgebietes für das Starten und Landen, so dass Art. 1 LFG dafür nicht einschlägig ist.»⁵¹

«Art. 37a und 37b LFG (in der Fassung vom 18. Juni 1993, AS 1994 3010) schliessen für Flugplätze die Anwendung kantonalen Rechts weitgehend aus. Diese Bestimmungen sind jedoch vorliegend nicht anwendbar, da das angefochtene Alpgesetz nicht die Errichtung von Flugplätzen regelt, sondern das Starten und Landen von Deltaseglern ausserhalb von Flugplätzen.»⁵²

«Gemäss Art. 12 Abs. 2 LFG (in der Fassung vom 18. Juni 1993, AS 1994 3010) erlässt der Bundesrat Vorschriften zum Schutz der Natur im Zusammenhang mit der Benützung von Luftfahrzeugen. Der Umstand, dass der Bund bei seinen Aktivitäten gewisse Aspekte berücksichtigt, die an sich in die kantonale Zuständigkeit fallen, schliesst die entsprechende kantonale Kompetenz grundsätzlich nicht aus. Im Gegenteil ist anzunehmen, dass der Bundesgesetzgeber nur die in den Art. 37a und 37b LFG ausdrücklich genannten kantonalen Zuständigkeiten beschränken und ausserhalb des Anwendungsbereichs dieser Bestimmungen die kantonalen Kompetenzen nicht einschränken wollte. Art. 21 Abs. 2 LFG behält denn auch ausdrücklich die allgemeinen polizeilichen Befugnisse der Kantone auf den dem Flugverkehr dienenden Grundstücken vor und belässt damit auch die Möglichkeit, dass die Kantone bei der Beeinträchtigung von Polizeigütern einschreiten dürfen.»⁵³

⁴⁶ Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (Stand am 20. April 1999) der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

⁴⁷ BGE 122 I 70, 76, E. 4a.

⁴⁸ BGE 122 I 70, 80, E. 4f.

⁴⁹ BGE 122 I 70, 80, E. 4f.

⁵⁰ Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0).

⁵¹ BGE 122 I 70, 76, E. 4b.

⁵² BGE 122 I 70, 77, E. 4c.

⁵³ BGE 122 I 70, 77 f., E. 4d

«Das bestehende Luftfahrtrecht des Bundes regelt denn auch inhaltlich [...] die Benützung des Bodens für das Starten und Landen mit Hängegleitern nicht abschliessend. Luftfahrzeuge dürfen unter Vorbehalt der vom Bundesrat zu bestimmenden Ausnahmen nur auf Flugplätzen abfliegen oder landen (Art. 8 Abs. 1 LFG). Nach Art. 108 Abs. 1 lit. b LFG (in der Fassung vom 18. Juni 1993) kann jedoch der Bundesrat vorsehen, dass einzelne Bestimmungen des Gesetzes unter anderem auf nicht motorisch angetriebene Luftfahrzeuge keine Anwendung finden. Gemäss Art. 57 VIL⁵⁴ sind Starts und Landungen von Hängegleitern auch ausserhalb von Flugplätzen ohne die in Art. 50 VIL vorgeschriebene Aussenlandungsbewilligung zulässig. Art. 57 VIL und Art. 3 VLK⁵⁵ legen nur fest, dass für Starts und Landungen von Hängegleitern die spezifisch flugrechtliche Aussenlandungsbewilligung nicht erforderlich ist, schliessen aber nicht aus, dass an bestimmten Orten gestützt auf andere einschlägige Gesetzgebungen Start- und Landebeschränkungen zu beachten sind. Die Verordnung über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien enthält zwar explizite Einschränkungen oder Vorbehalte nur für öffentliche Strassen und Skipisten, Gewässer sowie für die privaten Rechte an Grundstücken. Doch müssen über diese Regelungen hinaus weitere Einschränkungen zulässig sein. Diese Einschränkungen sind zu beachten, obwohl sie nicht in der Verordnung über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien oder sonstwie in der Luftfahrtgesetzgebung, sondern in anderen einschlägigen Erlassen enthalten sind. Regelt [...] das Luftfahrtrecht des Bundes klarerweise das Starten und Landen mit Hängegleitern nicht abschliessend, so sind nicht nur die übrigen bundesrechtlichen, sondern auch die kompetenzgemäss erlassenen kantonalrechtlichen Einschränkungen massgeblich. Das gilt namentlich für Einschränkungen aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes. Es kann nicht sinnvollerweise angenommen werden, dass in kantonalrechtlichen Naturschutzgebieten, in denen der Zutritt verboten oder eingeschränkt ist, das Starten und Landen mit Fluggeräten weiterhin - vorbehaltlich allenfalls vom Departement gemäss Art. 53 Abs. 2 VIL erlassener Beschränkungen - uneingeschränkt zulässig bleibt.»⁵⁶

Höchstrichterlich noch nicht geklärt ist hingegen die Frage, ob Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI, wonach «das Alpgebiet [...] mit Ausnahme der bewilligten Routen nicht mit Fahrrädern befahren werden» darf, gegen die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung und die einschlägige Ausführungsgesetzgebung, insbesondere Art. 43 SVG, verstösst. Dennoch deutet das Urteil zum Innerrhoder Alpgesetz darauf hin, dass das Bundesgericht die grundsätzliche Stossrichtung des Gesetzes, gerade auch mit Blick auf die Aspekte des Natur- und Heimatschutzes, als bundesrechtskonform einstuft.

4. Bundesebene: Strassenverkehrsgesetz des Bundes

Lehre und Praxis beurteilen die Zulässigkeit von Fahrradverkehr mit und ohne elektrische Tretunterstützung auf Wanderwegen primär anhand von Art. 43 Abs. 1 SVG.⁵⁷ Das Fahrverbot für Fahrräder in Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI richtet sich zwar an Fahrradfahrerinnen und -fahrer, ein für

⁵⁴ Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1).

⁵⁵ Verordnung des UVEK vom 24. November 1994 über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK; SR 748.941).

⁵⁶ BGE 122 I 70, 78 ff., E. 4e.

⁵⁷ Vgl. Protokoll der Ständekommission, Sitzung vom 16. Februar 2021 (Nr. 176) (AI 012.12-235.44-516788), S. 1 ff.; Regierungsrat Kanton Schwyz, Beschluss Nr. 623/2019 vom 10. September 2019 zur Interpellation I 12/19: Mountainbikes auf Fuss- und Wanderwegen, S. 2; ASTRA, LV V10, Wegweisung für Velos, Mountainbikes und fahrzeugähnliche Geräte – Handbuch, 2010, 60 f.; Beratungsstelle für Unfallverhütung unter ><https://www.bfu.ch/de/services/rechtsfragen/wo-darf-ich-mit-meinem-mountainbike-mtb-fahren>>; KRAEMER RAPHAEL, Die Krux mit Art. 43 SVG, in: Strassenverkehr 2/2016, 16 ff. (zit. Krux), 16 ff.; VOGEL, Mischverkehr (Fn. 18), 26.; RINDLISBACHER NINA, in: Basler Kommentar. Strassenverkehrsgesetz, Niggli Marcel Alexander/Probst Thomas/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Basel 2014, (zit. BSK-SVG), Art. 43, Rz. 19.; MOSER, Öffentlicher Grund (Fn. 13), 107 ff.

das Strassenverkehrsgesetz typisches Publikum. Die Bestimmung tut dies jedoch nicht aus den strassenverkehrsrechtlichen Regelungsmotiven der Verkehrssicherheit und die Verkehrsattraktivität.⁵⁸ Das kantonale Alpgesetz bezweckt vielmehr «den Schutz und die Erhaltung des Alpgebietes als Lebens- und Erholungsraum für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie die Sicherung einer geordneten Bewirtschaftung. Zudem regelt es die touristische Nutzung und die Verbesserung der alpwirtschaftlichen Betriebsverhältnisse» (Art. 1 AlpG-AI). Seit dem Erlass des Alpgesetzes im Jahr 1995 haben sich die Freizeitaktivitäten im Alpgebiet durch das Aufkommen elektrisch getriebener Fahrräder gewandelt,⁵⁹ aber auch aufgrund zusätzlicher Tagestouristen insgesamt zugenommen.⁶⁰ Das Bedürfnis nach einer Kanalisierung von Fahrradverkehr im Alpgebiet zwecks Koordination mit anderen Nutzungs- und Schutzinteressen hat daher nochmals zugenommen. Die Notwendigkeit eines Fahrverbots für Fahrräder abseits der bewilligten Routen im Alpgebiet i.S.v. Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI ist daher seit 1995 tendenziell gestiegen.

4.1. Geltungsbereich (Art. 1 SVG): «öffentliche Strassen» als mehrdeutiger Rechtsbegriff

Das *Strassenverkehrsgesetz* «ordnet den Verkehr auf den öffentlichen Strassen» in der Schweiz (Art. 1 Abs. 1 SVG).⁶¹ Während also das Alpgesetz des Kantons Appenzell Innerrhodens den gesamten öffentlichen Raum in einem begrenzten Gebiet regelt, bezieht sich das Strassenverkehrsgesetz nur auf Strassen, dafür auf dem gesamten Gebiet der Schweiz. Diese offene Umschreibung des Geltungsbereichs des Strassenverkehrsgesetzes wird auf Verordnungsstufe konkretisiert: «Strassen sind die von Motorfahrzeugen, motorlosen Fahrzeugen oder Fussgängern benützten Verkehrsflächen» (Art. 1 Abs. 1 VRV). «Öffentlich sind Strassen, die nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen» (Art. 1 Abs. 2 VRV).⁶² Unter «Verkehr» werden sämtliche Benützungsförm von Strassen verstanden. Massgeblich ist ein funktionell-strassenbezogenes Verkehrsverständnis, das alle Formen des fahrenden und ruhenden Verkehrs erfasst.⁶³ Demzufolge beruht das Strassenverkehrsgesetz auf einem funktionellen Verständnis von «Strasse» als öffentlichem Raum, der dem Verkehr dient.⁶⁴ Der Geltungsbereich des Strassenverkehrsgesetzes erstreckt sich

⁵⁸ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Strassenverkehr vom 24.06.1955 (zit. Botsch. SVG), BBl 1955 II 1 ff., S. 5 f.; Urteil (BGer) 6B 87/2008 vom 31.07.2008, E. 2.2; s.a. Bericht Langsamverkehr (Fn. 5), S. 7 f.; s.a. RINDLISBACHER NINA, BSK-SVG (Fn. 57), Art. 43, Rz. 2.

⁵⁹ Betrag der Anteil E-Bikes an den verkauften Fahrrädern 2006 noch 1.1%, beläuft er sich 2021 auf 37.9% (vgl. Statistik 2021 auf <velosuisse.ch>).

⁶⁰ Ein Indikator für Tagestouristen im Alpstein sind etwa die Passagierzahlen der Seilbahn auf den Hohen Kasten. Diese haben sich seit 1995 bis 2019 (vor einem Einbruch durch die Covid-Pandemie) nahezu verdoppelt (vgl. Geschäftsbericht Hoher Kasten 2021, S. 8).

⁶¹ Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 8.

⁶² S.a. Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 8.

⁶³ WALDMANN/KRAEMER, in: BSK-SVG (Fn. 58), Art. 1, Rz. 5, 27 ff.

⁶⁴ Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 8.

demnach auf jede erdenkliche Verkehrsfläche, die nicht privat ist – von der Skipiste, über Wanderwege bis hin zum öffentlichen Biketrail⁶⁵ im örtlichen Wald.⁶⁶ «Die Begründung für diesen weiten Strassenbegriff», so das Bundesgericht, «welcher auch rein tatsächlich dem allgemeinen Verkehr offenstehende Strassen mitumfasst und sich insofern nicht vollumfänglich mit dem Begriff der öffentlichen Strasse im Gemeingebrauch nach öffentlich-sachenrechtlicher Terminologie deckt, liegt in der (polizeirechtlichen) Zielsetzung der Strassenverkehrsgesetzgebung, welche den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Strassenverkehr bezweckt und aus Gründen der Gefahrenabwehr nach einer umfassenden Geltung der diesbezüglichen Verbots- und Gebotsnormen (Verkehrsregeln) ruft.»⁶⁷

Im *Raumplanungs- und Strassenrecht* existiert ein engerer, vom strassenverkehrsrechtlichen Verständnis abzugrenzender Begriff der öffentlichen Strasse, der anstatt der Funktion die Widmung einer Verkehrsfläche ins Zentrum stellt.⁶⁸ So gilt etwa das kantonale Strassengesetz «nicht für Fuss- und Wanderwege im Sinne der Gesetzgebung über die Fuss- und Wanderwege sowie für Strassen, welche im privaten Eigentum stehen und für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind» (Art. 1 Abs. 4 StrG-AI). Und nach Art. 58 Abs. 1 StrVV-BE⁶⁹ sind «schmale Fuss- und Wanderwege sowie Skipisten, Langlaufloipen und Schlittelwege [...] nicht für den öffentlichen Verkehr bestimmt». Auch das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege⁷⁰ grenzt Wanderwege von der öffentlichen Strasse ab, da diese grundsätzlich keine Hartbeläge besitzen und nicht dem allgemeinen (motorisierten) Fahrverkehr gewidmet sind (vgl. Art. 7 Abs. 2 FWG i.V.m. Art. 6 FWV⁷¹).⁷²

Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI regelt die Nutzung von öffentlichem Raum, der dem allgemeinen Fahrverkehr grundsätzlich nicht geöffnet ist. Die dort existierenden Strassen sind überwiegend nicht asphaltiert und primär dem Verkehr zu Bewirtschaftungszwecken vorbehalten. Daneben existieren vor allem Wanderwege für den Freizeitverkehr i.S.v. Art. 3 FWG sowie die bewilligten Routen für Fahrräder. Es stellt sich also die Frage, inwieweit Verkehrsflächen im Alpgebiet überhaupt in

⁶⁵ Weiterführend ABT THOMAS, Bike-Trails im Wald, in: URP 2010, S. 367 ff.

⁶⁶ Exemplarisch KRAEMER RAPHAEL, Verkehrsregelung auf ausserordentlichen Verkehrsflächen, Unter besonderer Berücksichtigung der Geltung des SVG auf Skipisten und Wanderwegen, Diss (Freiburg i.Üe), Bern 2015 (zit. Verkehrsregelung), Rz. 159 ff sowie insb. 189-193 u. 399; mit Vorbehalten indes MOSER, Öffentlicher Grund (Fn. 13), S. 105 ff.

⁶⁷ Urteil (BGer) 6B 87/2008 vom 31.07.2008, E. 2.2.

⁶⁸ Vgl. statt vieler KRAEMER, Verkehrsregelung (Fn. 66), Rz. 150 ff.

⁶⁹ Strassenverkehrsverordnung des Kantons Berns vom 20.10.2004 (StrVV; BSG 761.111).

⁷⁰ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704).

⁷¹ Verordnung vom 26. November 1986 über Fuss- und Wanderwege (FWV; SR 704.1).

⁷² Botschaft vom 26. September 1983 zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (zit. Botsch. FWG), BBl 1983 IV 1 ff., S. 8.; s.a. MOSER, Öffentlicher Grund (Fn. 13), 103 ff.

den Geltungsbereich des Strassenverkehrsgesetzes fallen. Die herrschende Lehre⁷³ und die Praxis⁷⁴ gehen zwar von einem funktionellen Strassenbegriff aus und bejahen die Anwendbarkeit der Verkehrsregeln nach Art. 26 ff. SVG auf Wanderwegen; wohl nicht zuletzt mit Blick auf die Haftung und die Versicherung für Schäden, die durch Motorfahrzeuge und Fahrräder auf nicht als Strassen gewidmeten Verkehrsflächen verursacht werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 SVG). Nach einer Mindermeinung von Lehre⁷⁵ und Praxis⁷⁶, die auf einen raumplanerischen Strassenbegriff abstellt, fallen die Strassen und Wege, die nicht dem allgemeinen Fahrverkehr gewidmet sind, nicht unter den Anwendungsbereich des SVG, weshalb den Kantonen hier eine weitreichende Regelungskompetenz zukommt; insbesondere sei es ihnen erlaubt, «den Fahrradverkehr auf allen Fuss- und Wanderwegen zu beschränken oder vollständig zu untersagen, die nicht gleichzeitig dem öffentlichen Verkehr dienen».⁷⁷

4.2. Materielle Vorgaben (Art. 43 SVG): Gebot der Verkehrstrennung – Verbot von Mischverkehr

Wird mit der herrschenden Lehre davon ausgegangen, dass die Verkehrsflächen im Alpegebiet des Kantons Appenzell Innerrhoden in den Geltungsbereich des Strassenverkehrsgesetzes fallen, stellt sich die Frage, inwiefern das Bundesgesetz das Fahrradfahren auf Wanderwegen abschliessend regelt.⁷⁸ Das Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932⁷⁹ enthielt noch keinen Grundsatz der Verkehrstrennung, war doch der Motorfahrzeugverkehr damals noch ein Randphänomen im öffentlichen Raum.⁸⁰ Aufgrund des rasanten Wachstums des Motorfahrzeugverkehrs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stieg jedoch das Bedürfnis, auch jene «Strassenbenützer, die kein Motorfahrzeug oder Fahrrad führen, stärker als bisher den Verkehrsregeln mit allgemeiner Bedeutung» zu unterstellen.⁸¹ Der Bundesrat nahm daher anlässlich der Totalrevision des Bundesgesetzes von 1932 im Jahr 1958 unter anderem ein Gebot der Verkehrstrennung in seine Vorlage auf (Art. 41 E-SVG), das bis heute unverändert gilt:

⁷³ KRAEMER, Verkehrsregelung (Fn. 66), Rz. 144 ff sowie insb. 189-193; RINDLIBACHER, BSK-SVG (Fn. 57), Art. 43, Rz. 4 ff.; BUSSY ANDRÉ/RUSCONI BAPTISTE/JEANNERET YVAN/KUHN ANDRÉ/MIZEL CÉDRIC/MÜLLER CHRISTOPH, Code suisse de la circulation routière commenté, 3. Aufl., Basel 2015 (zit. Comm. LCR), Art. 1, Rz. 1.3.2.; WEISSEBERGER PHILIPPE, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz mit Änderungen nach Via Sicura, 2. Aufl., St. Gallen 2015 (zit. Komm. SVG), Art. 1, Rz. 5; zurückhaltender GIGER HANS, SVG-Kommentar, Strassenverkehrsgesetz mit weiteren Erlassen, 9. Aufl., Zürich 2022 (zit. Gyger, OFK-SVG), Art. 1, Rz. 1 ff.

⁷⁴ Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 9; zur Anwendbarkeit von Verkehrsregeln auf Wanderwegen BGE 101 Ia 565, 572 f., E. 4a.

⁷⁵ BELSER, in: BSK-SVG (Fn. 58), Art. 3, Rz. 96; gl. M. MOSER, Öffentlicher Grund (Fn. 13), S. 103; SCHAFFHAUSER RENÉ, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrecht, 2. Aufl., Bern 2002, Rz. 106.

⁷⁶ BGE 101 Ia 565, 573 f., E. 4c.

⁷⁷ BELSER, in: BSK-SVG (Fn. 58), Art. 3, Rz. 96.

⁷⁸ Für einen Überblick zu den strassenverkehrsrechtlichen Regeln für Radfahrer auf Fuss- und Wanderwegen KRAEMER, Verkehrsregelung (Fn. 66), Rz. 405 ff.

⁷⁹ BBl 1932 I 610 ff; AS 48 779.

⁸⁰ Vgl. Kapitel 2.1.

⁸¹ Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 6 f.

«Art. 43 Verkehrstrennung

- ¹ 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.
- ² Das Trottoir ist den Fussgängern, der Radweg den Radfahrern vorbehalten. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen.
- ³ Auf Strassen, die den Motorfahrzeugen vorbehalten sind, dürfen nur die vom Bundesrat bezeichneten Arten von Motorfahrzeugen verkehren. Der Zutritt ist untersagt, die Zufahrt ausschliesslich an den dafür vorgesehenen Stellen gestattet. Der Bundesrat kann Benützungsvorschriften und besondere Verkehrsregeln erlassen.»

Diese Vorschriften «über die Verkehrstrennung [...] verweisen die verschiedenen Arten von Strassenbenützern auf die für sie bestimmten Strassen und Wege».⁸² Positiv gewendet gibt Art. 43 SVG drei Grundsätze der Verkehrstrennung vor, negativ formuliert drei Mischverkehrsverbote für bestimmte Verkehrsflächen: Absatz 1 statuiert ein Mischverkehrsverbot für Wege abseits der als Strassen gewidmeten Verkehrsflächen, «die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind». Absatz 2 enthält Mischverkehrsverbote für Verkehrsflächen, die als Strassen gewidmet sind, grundsätzlich den Radfahrern (Radweg), respektive den Fussgängern (Trottoir) vorbehalten sind,⁸³ aber zur Befahrung durch den übrigen Strassenverkehr weder ungeeignet noch offensichtlich nicht bestimmt sind.⁸⁴ Absatz 3 verlangt eine Verkehrstrennung auf Autobahnen und Autostrassen zwischen den vom Bundesrat bezeichneten Motorfahrzeugen und dem übrigen Verkehr (Art. 43 Abs. 3 i.V.m. Art. 57a Abs. 1 SVG).⁸⁵

Alle drei Mischverkehrsverbote gelten auf dem gesamten Gebiet der Schweiz. Sie setzen daher keine Signalisation voraus (Art. 5 Abs. 1 SVG).⁸⁶ Die Zulässigkeit von Mischverkehr zwischen Fussgängerinnen und Fussgängern sowie Fahrradverkehr mit und ohne elektrische Tretunterstützung auf Wanderwegen beurteilen Lehre und Praxis primär anhand von Art. 43 Abs. 1 SVG,⁸⁷ der gewisse Verkehrsformen (Subjekt) auf bestimmten Verkehrsflächen (Objekt) aus Gründen der Verkehrstrennung verbietet.

4.2.1. *Subjekt: «Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern»*

Nach Art. 43 Abs. 1 SVG dürfen «Motorfahrzeuge und Fahrräder [...] keine Wege befahren, die nicht für sie bestimmt sind, sondern beispielsweise für die Fussgänger».⁸⁸ *Historisch* spricht nichts gegen ein weites Verständnis von «Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern». Ursprüng-

⁸² Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 35.

⁸³ Weiterführend Urteil (BGer) 6B_395/2017 vom 16.11.2017, E. 2.1; KAUFMANN/ GRIFFEL, Trottoir (Fn. 23), S. 758 ff.; BSK-SVG (Fn. 57), Art. 43, Rz. 31 ff.

⁸⁴ So in Bezug auf das Trottoir KAUFMANN/GRIFFEL, (Fn. 23), S. 759; vgl. auch Art. 2 Abs. 2 FWG.

⁸⁵ Weiterführend RINDLISBACHER, BSK-SVG (Fn. 57), Art. 43, Rz. 59 ff.

⁸⁶ BGE 101 Ia 573; s.a. RINDLISBACHER, BSK-SVG (Fn. 57), Art. 43, Rz. 3.

⁸⁷ Vgl. die Hinweise in Fn. 57.

⁸⁸ Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 35.

lich sollte Art. 43 Abs. 1 SVG «verschiedene Arten von Strassenbenützern auf die für sie bestimmten Strassen und Wege» verweisen.⁸⁹ Das Befahren von dem Fussverkehr vorbehaltenen Wegen sollte fahrzeugunabhängig auf unumgängliche Fahrten wie etwa Rettungsfahrten beschränkt werden.⁹⁰ *Systematisch* erschliesst sich aus den Legaldefinitionen in Art. 18 SVG sowie den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der VTS⁹¹, dass klassische Mountainbikes als Fahrrad i.S.v. Art. 18 SVG i.V.m. Art. 24 VTS gelten.⁹² E-Mountainbikes und dergleichen sind hingegen als Leichtmotorfahräder i.S.v. Art. 18 Bst. b VTS zu qualifizieren,⁹³ die im Grundsatz ebenfalls den Verkehrsregeln für Fahrräder unterstehen, auf jeden Fall aber Art. 43 SVG. *Funktionell* steht hinter Art. 43 Abs. 1 SVG eine Steuerungsabsicht, die das Befahren von Wegen, die Fussgängerinnen und Fussgängern vorbehalten sind, fahrzeugunabhängig verbietet, um die Attraktivität und vor allem die Sicherheit des Fussverkehrs sicherzustellen.⁹⁴ Im Lichte des Wortlauts, der Entstehungsgeschichte, der Systematik und der Funktion dieser Bestimmung zählen demnach neben Mountainbikes auch neue Formen des Langsamverkehrs (insb. E-Bikes) zu den Subjekten von Art. 43 Abs. 1 SVG.

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

Wie das Regelungsobjekt «Wege» in Art. 43 Abs. 1 SVG zu verstehen ist, präzisiert der *Wortlaut* in dreifacher Hinsicht: Erstens erwähnt die Bestimmung beispielhaft «Fuss- und Wanderwege»; zwei Rechtsbegriffe, die erst später in einem eigenen Bundesgesetz näher definiert wurden.⁹⁵ Laut dem ASTRA dürfen «Wanderwege, für die ein allgemeines Fahrverbot oder ein Verbot für Fahrräder signalisiert ist, [...] nicht befahren werden».⁹⁶ Zugleich führe «die Kennzeichnung als Wanderweg [...] nicht zwingend zur Anwendung von Art. 43 Abs. 1 SVG».⁹⁷ Zweitens gilt das Verbot für Wege, die sich für das Befahren mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern «nicht eignen». Dieses Adjektiv bezieht sich grammatikalisch auf den fraglichen Weg. Massgeblich ist also, ob sich die Beschaffenheit (Ausbaustandard, Zustand) eines Weges zum Befahren eignet oder nicht – und nicht die Eignung des Fahrzeuges. Die Lehre sieht auch in der Verkehrssicherheit ein Aspekt der Eignung.⁹⁸ Hindernisse wie Pfosten oder Geländer auf Wegen markieren Hinweise, dass

⁸⁹ So ausdrücklich Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 35.

⁹⁰ Vgl. Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 35.

⁹¹ Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995 (VTS; SR: 741.41).

⁹² Art. 24 Abs. 1 VTS: «Fahrräder» sind Fahrzeuge mit wenigstens zwei Rädern, die durch mechanische Vorrichtungen ausschliesslich mit der Kraft der sich darauf befindenden Personen fortbewegt werden. Kinderräder und Rollstühle gelten nicht als Fahrräder».

⁹³ Art. 18 Bst. b VTS: «Leicht-Motorfahräder», das heisst Fahrzeuge mit elektrischem Antrieb, einer Motorleistung von insgesamt höchstens 0,50 kW, einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von höchstens 20 km/h und einer allfälligen Tretunterstützung, die bis höchstens 25 km/h wirkt, und die: höchstens zweiplätzig sind (1), speziell für das Mitführen einer behinderten Person eingerichtet sind (2), aus einer speziellen Fahrrad-Rollstuhl-Kombination¹⁰⁷ bestehen (3), speziell für das Mitführen von höchstens zwei Kindern auf geschützten Sitzplätzen eingerichtet sind (4)».

⁹⁴ Dazu die Hinweise in Fn. 58.

⁹⁵ Vgl. Art. 2 und 3 FWG; s.a. Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute, VSS SN 640 829a, 5 ff.; zu den unterschiedlichen Arten von Wanderwegen vgl. ASTRA, LV V06: Signalisation Wanderwege – Handbuch, 2008, S. 9.

⁹⁶ ASTRA, LV V10, Wegweisung für Velos, Mountainbikes und fahrzeugähnliche Geräte – Handbuch, 2010, 60.

⁹⁷ ASTRA, LV V10, Wegweisung für Velos, Mountainbikes und fahrzeugähnliche Geräte – Handbuch, 2010, 61.

⁹⁸ RINDLISBACHER, BSK-SVG (Fn. 57), Art. 43, Rz. 15.

sich dieser zum Befahren nicht eignet und offensichtlich nicht dafür bestimmt ist.⁹⁹ Drittens tönt die Formulierung «*offensichtlich nicht dafür bestimmt*» an, dass das Verhältnis von Regelungssubjekt (Verkehrsmittel) und Regelungsobjekt (Weg) mitzuberücksichtigen ist. Das Adjektiv «offensichtlich» kann so ausgelegt werden, dass Art. 43 Abs. 1 SVG nicht jeden Gemeindegebrauch von Wegen durch Fahrräder, der nicht mehr bestimmungsgemäss ist, sondern immer auch die konkreten Verhältnisse («Eignung») ankommt.¹⁰⁰

Dem historischen Gesetzgeber hat sich die Frage der Zulässigkeit von Mischverkehr zwischen unterschiedlichen Formen des Langsamverkehrs auf Wanderwegen im alpinen Gebiet so nicht gestellt (*Entstehungsgeschichte*). Die Motorfahrzeuge und Fahrräder, die Ende der 1950er Jahre existierten, waren per se ungeeignet für das Befahren von Wanderwegen im Alpgebiet. Auch ging es damals noch nicht um den Schutz von Wanderwegen vor einer Öffnung für den allgemeinen Verkehr (vgl. Art. 7 Abs. 2 FWG). Im Vordergrund stand vielmehr, dass «Motorfahrzeuge und Fahrräder [...] keine Wege befahren [dürfen], die nicht für sie bestimmt sind, sondern beispielsweise für die Fussgänger».¹⁰¹ Seit 1958 hat der reale Kontext von Art. 43 Abs. 1 SVG einen starken Wandel erfahren. Der Begriff der öffentlichen Strasse wurde zwar bereits 1958 weit gefasst, doch waren damit primär befestigte und als Strassen gewidmete Verkehrsflächen gemeint.¹⁰² Aufgrund der technischen Entwicklung von Fahrrädern mit und ohne Tretunterstützung eignet sich bezogen auf die bloss technische Befahrbarkeit heute eine Vielzahl von Wander- und Bergwanderwegen für das Befahren mit Fahrrädern.¹⁰³ Diesem zeitlichen Bedeutungswandel darf durch Interpretation nur soweit Rechnung getragen werden, wie dabei die Vorentscheide und das Gestaltungsprimat des Gesetzgebers hinsichtlich des Regelungsobjekts von Art. 43 Abs. 1 SVG gewahrt bleiben, bei dem wesentlich die Verkehrssicherheit der Fussgängerinnen und Fussgänger im Zentrum stand.

Neben dem realen Kontext hat sich auch das normative Umfeld (*Systematik*) von Art. 43 Abs. 1 SVG seit 1958 verändert. Parallel zur umweltpolitischen Wende in der Verkehrspolitik,¹⁰⁴ entwickelte sich seit Ende der 1960er Jahre in Schritten eine verfassungsrechtliche Ordnung der Raumplanung (Art. 75 BV)¹⁰⁵, des Umweltschutzes (Art. 74 BV)¹⁰⁶ sowie des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 BV)¹⁰⁷. Dabei handelt es sich einerseits um Zielvorgaben für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage auf Verfassungsstufe, andererseits wurden dem Bund Grundsatzzesetzgebungskompetenzen in angestammten Bereichen der Kantone eingeräumt, um sicherzustellen, dass die Kantone diese Ziele erfüllen. Seit der Totalrevision der Bundesverfassung

⁹⁹ RINDLISBACHER, BSK-SVG (Fn. 57), Art. 43, Rz. 14.

¹⁰⁰ So ASTRA, LV V10, Wegweisung für Velos, Mountainbikes und fahrzeugähnliche Geräte – Handbuch, 2010, S. 60 f.; s.a. KRAEMER, Verkehrsregelung (Fn. 66), Rz. 125 ff.

¹⁰¹ Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 35.

¹⁰² AB S 1958 II 71 ff. insb. 77 f.

¹⁰³ S.a. Kapitel 2.1.

¹⁰⁴ FLÜCKIGER STREBEL, Geschichte des Langsamverkehrs (Fn. 3), S. 45 ff.

¹⁰⁵ Weiterführend BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. Komm BV), Art. 75, Rz. 1 ff.

¹⁰⁶ BIAGGINI, Komm BV (Fn. 105), Art. 74, Rz. 1 ff.

¹⁰⁷ BIAGGINI, Komm BV (Fn. 105), Art. 78, Rz. 1 ff.

von 1999 ist den erwähnten Verfassungsvorgaben zudem der Grundsatz der Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) vorangestellt. Im Jahr 1974¹⁰⁸ sollte mit der Annahme des Verfassungsartikels betreffend Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) und dem Erlass der dazugehörigen Ausführungsgesetzgebung¹⁰⁹ nicht nur der «zunehmende Asphaltierung der Naturwege und die - vielfach damit zusammenhängende – Öffnung der Wege für den allgemeinen Fahrverkehr» entgegengewirkt, sondern auch der Fussgängerschutz gestärkt werden.¹¹⁰ Nach Art. 6 Abs. 1 FWG haben die Kantone entsprechend dafür zu sorgen, dass Fuss- und Wanderwege «angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden» (Bst. a) sowie «frei und möglichst gefahrlos begangen werden können» (Bst. b).¹¹¹ Hinsichtlich der Signalisation von zum Bestandteil der Strasse gehörenden Wegen konkretisiert die Signalisationsverordnung¹¹² Folgendes: «Das Signal «Radweg» verpflichtet die Führer von Fahrrädern und Motorfahrrädern, den für sie gekennzeichneten Weg zu benützen» (Art. 33 Abs. 1 SSV)». «Das Signal «Fussweg» verpflichtet die Fussgänger, den für sie gekennzeichneten Weg zu benützen [...]; andere Strassenbenützer sind auf Fuss- und Reitwegen nicht zugelassen» (Art. 33 Abs. 2 SSV). Art. 54a SSV hält hinsichtlich Wegweiser für Fahrräder und fahrzeugähnliche Geräte zudem fest: «Die Wegweiser «Route für Fahrräder» (4.50.1) und «Route für fahrzeugähnliche Geräte» (4.50.4) kennzeichnen Strecken, die aufgrund der Verkehrs- und Strassensituation für Fahrräder und fahrzeugähnliche Geräte besonders geeignet sind» (Abs. 2). «Der Wegweiser «Route für Mountainbikes» (4.50.3) kennzeichnet Strecken, die für Mountainbikes besonders geeignet sind, und verpflichtet deren Benützer zu besonderer Rücksicht gegenüber Fussgängern; wo die Sicherheit es erfordert, haben sie Warnsignale zu geben und nötigenfalls anzuhalten» (Abs. 3).¹¹³ Davon zu unterscheiden ist die Signalisation der Wanderwege, welche die Kantone nach den Richtlinien des ASTRA vorzunehmen haben (Art. 6 FWG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 u. 2 FWV).¹¹⁴ Danach sind «Wanderwege», «Bergwanderwege» und «Alpinwanderwege» allgemein zugänglich und in der Regel für zu Fuss Gehende bestimmt, verlaufen möglichst abseits von Strassen für den motorisierten Verkehr und weisen möglichst keine Asphalt- oder Betonbeläge auf.¹¹⁵ Mit der Aufnahme der Velowege in Art. 88 BV im Jahr 2018¹¹⁶ wurden diese den Fuss- und Wanderwegen verfassungsrechtlich gleichgestellt. Zudem wurde das Ziel, den Fussgängerverkehr gegenüber stärkeren Verkehrsteilnehmern adäquat zu schützen, bestätigt und ausdrücklich auch auf den Veloverkehr ausgedehnt. Auf Gesetzesstufe hält Art. 6 Bst. c des Veloweggesetzes¹¹⁷

¹⁰⁸ Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege», zustande gekommen am 13.03.1974 (BBl 1974 I 817); m.w.H. Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege» vom 16. Februar 1977, BBl 1977 I 1067 ff.

¹⁰⁹ Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (FWG; SR 704).

¹¹⁰ Botsch. FWG (Fn. 72), BBl 1983 IV 1 ff. S. 4.

¹¹¹ Vgl. auch Art. 3 Abs. 3 Bst. c des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700), der von den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden verlangt, dass «Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden».

¹¹² Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21).

¹¹³ Weiterführend ASTRA, LV V10, Wegweisung für Velos, Mountainbikes und fahrzeugähnliche Geräte – Handbuch, 2010; ASTRA, Wandern und Mountainbiken - Entscheidungshilfe zu Koexistenz und Entflechtung, Merkblatt für die Planung, 2020,

¹¹⁴ Grundlegend dazu die ASTRA, LV V06: Signalisation Wanderwege – Handbuch, 2008;

¹¹⁵ ASTRA, LV V06: Signalisation Wanderwege – Handbuch, 2008, S. 9; Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute, VSS SN 640 829a, 5 ff.

¹¹⁶ BBl 2019 1311.

¹¹⁷ Bundesgesetz vom 18. März über Velowege (Veloweggesetz; SR 705).

die Kantone seit dem 1. Januar 2023 dazu an, den «Veloverkehr, wo möglich und angebracht, getrennt vom motorisierten Verkehr und vom Fussverkehr» zu führen. Eine umfassende Öffnung von Wanderwegen für den Fahrradverkehr geht damit jedoch nicht einher.¹¹⁸ Im Gegenteil: Ziel von Art. 88 BV war und ist es, Wanderwegen vor einer Öffnung für den allgemeinen Fahrverkehr abzudichten.¹¹⁹

Mit der verfassungsrechtlichen Gleichstellung von Fuss- und Velowegnetzen in Art. 88 BV wird die Frage nach dem Verhältnis von Mischverkehr und Verkehrstrennung zwischen unterschiedlichen Formen des Langsamverkehrs neu aufgeworfen: Ist der Fussverkehr wie bisher adäquat gegenüber dem Fahrradverkehr zu schützen, da dieser aus stärkeren Verkehrsteilnehmenden besteht? Oder folgt aus der verfassungsrechtlichen Gleichstellung der Wegnetze auch ein angepasstes Verhältnis von Mischverkehr und Verkehrstrennung zwischen Fuss- und Fahrradverkehr? Laut dem Bundesrat sollen, wie bereits erwähnt, am Entscheid des Gesetzgebers festgehalten werden, dass im Grundsatz keine Fahrzeuge auf Gehflächen verkehren dürfen.¹²⁰ Der Gesetzgeber hat im Rahmen des Erlasses des Veloweggesetzes ebenfalls darauf verzichtet, die Frage zu klären. «Der Bund [kann] auf Basis des ergänzten Art. 88 BV Grundsätze festlegen, unter welchen Bedingungen sich eine Infrastruktur für Mischverkehr eignet und wo unterschiedliche Mobilitätsformen entflochten werden müssen [...]. Dies gilt sowohl für den Veloalltagsverkehr im Mischverkehr mit dem Fussverkehr oder mit dem motorisierten Verkehr als auch für den Velofreizeitverkehr im Mischverkehr mit Wandernden oder Spaziergängerinnen und Spaziergängern.»¹²¹ Das Veloweggesetz gehe jedoch nicht auf solche Fragen ein: «Es regelt insbesondere nicht, wo Mischverkehr mit anderen Verkehrsträgern zulässig ist (Beispiel: Velowege auf Trottoirs). Es überlässt die Regelung dieser strassenverkehrsrechtlichen Fragen – wie bis anhin – dem SVG und dem zugehörigen Ausführungsrecht, insbesondere der VRV und der SSV.»¹²²

4.2.3. Zweck: Steuerungsabsichten von Art. 43 Abs. 1 SVG

Das Mischverkehrsverbot in Art. 43 Abs. 1 SVG besitzt im Lichte von Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Systematik verschiedenen Normfunktionen: In seiner *strafrechtlichen Bedeutungsgeschicht* dient die Bestimmung als gesetzliche Grundlage im Sinne des strafrechtlichen Legalitätsprinzips für Ordnungsbussen wegen Befahren eines Weges, der sich für Fahrräder, Motorfahrräder nicht eignet oder offensichtlich nicht dafür bestimmt ist in der Höhe von CHF 30.¹²³ Die *materielle, strassenverkehrsrechtliche Funktion* von Art. 43 Abs. 1 SVG ist es, für Verkehrssicherheit durch eine Verkehrstrennung von Fussgängerinnen und Fussgängern sowie anderen Verkehrsformen auf Wegen zu sorgen. Diese Steuerungsabsicht wurde seit 1958 mehrfach bestätigt und gilt bis heute unverändert.¹²⁴ In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass sich Wanderwege

¹¹⁸ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Veloweggesetz vom 19.05.2021 (Botsch. Veloweggesetz), BBl 2021 1260 ff., S. 14.

¹¹⁹ Botsch. FWG (Fn. 72), BBl 1983 IV 1 ff., S. 4 f.

¹²⁰ Bericht Langsamverkehr (Fn. 5), S. 23.

¹²¹ Botsch. Veloweggesetz (Fn. 118), BBl 2021 1260 ff., S. 14 f.

¹²² Botsch. Veloweggesetz (Fn. 118), BBl 2021 1260 ff., S. 14.

¹²³ Anhang I, Bussenliste 1, Ziff. 620 der Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 (OBV; SR 314.11).

¹²⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. b FWG; Art. 6 lit c Veloweggesetz; s.a. Bericht Langsamverkehr (Fn. 5), S. 23.

weitgehend für das Befahren mit den heute existierenden Fahrrädern eignen. Mischverkehr zwischen Fussgängerinnen und Fussgängern sowie Fahrradverkehr sei daher zulässig.¹²⁵ Diese Rechtsauffassung verkennt den Vorentscheid des Gesetzgebers. Das Befahren von Wegen, die Fussgängerinnen und Fussgängern vorbehalten sind, soll fahrzeugunabhängig verboten werden, um durch die Verkehrstrennung die Attraktivität und vor allem die Sicherheit des Fussverkehrs sicherzustellen. Die Eignung bezieht sich vom Sinn der Norm her auf die Frage, ob der Verkehrsweg genügend breit und übersichtlich ist, um von unterschiedlichen Verkehrsteilnehmenden mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten gleichzeitig und sicher genutzt zu werden und nicht – wie in der Lehre vereinzelt behauptet¹²⁶ – auf die Frage, ob das Fahrzeug technisch in der Lage ist, eine Strecke zu befahren.¹²⁷ Art. 43 Abs. 1 SVG von einem Trennungsgebot in ein Gebot für Mischverkehr auf Wanderwegen umzudeuten, ist eine Verkehrung des Zwecks dieser Bestimmung und kann nur auf dem Weg einer formellen Gesetzesänderung erfolgen. Die *bundesstaatlichen Bedeutungsschicht* von Art. 43 Abs. 1 SVG wirft schliesslich die separat abzuhandelnde Frage auf, inwieweit die Bestimmung Raum für kantonale Regelungen wie Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI belässt, die das strassenverkehrsrechtliche Mischverkehrsverbot auf Wegen verschärfen oder relativieren.

5. Föderale Gesamtschau: Bundesrechtskonformität kantonaler Fahrverbote für Fahrräder

Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI wäre dann als bundesrechtswidrig zu qualifizieren, wenn der Bundesgesetzgeber die darin geregelten Rechtsfragen im Strassenverkehrsgesetz, insbesondere in Art. 43 Abs. 1 SVG oder einem anderen Erlass, abschliessend geregelt hätte, sodass diese Bundesvorgaben dem entgegenstehendem kantonalen Recht vorgehen würden (Art. 49 Abs. 1 BV). Die Frage der Verletzung der Bundesrechtskonformität einer kantonalen Gesetzesbestimmung stellt sich vorliegend jedoch «nicht in der üblichen Weise, dass kantonales Recht eine Materie regelt, die in die ausschliessliche Rechtssetzungskompetenz des Bundes fällt oder durch Bundesrecht abschliessend normiert ist.»¹²⁸ Erlässt ein Kanton gestützt auf seine angestammten Regelungsbefugnisse Vorschriften über die Nutzung von öffentlichem Raum, können diese nur dann durch bundesgesetzliche Vorgaben zurückgedrängt werden, wenn die Spezialgesetzgebung des Bundes im entsprechenden Sachbereich ausdrücklich von der Einhaltung der kantonalen Vorschriften dispensiert oder das Bundesgesetz hinsichtlich dieser Aspekte sonstwie als abschliessend zu betrachten ist.¹²⁹ Jüngst präzisierte das Bundesgericht diese Rechtsprechung: «Auch wenn sich eine

¹²⁵ KRAEMER, KruX (Fn. 5557), 16 ff.; wohl auch RINDLISBACHER, BSK-SVG (Fn. 57), Art. 43, Rz. 18 ff.; gl. M. Regierungsrat Kanton Schwyz, Beschluss Nr. 623/2019 vom 10. September 2019 zur Interpellation I 12/19: Mountainbikes auf Fuss- und Wanderwegen, S. 2.

¹²⁶ KRAEMER, Verkehrsregelung (Fn. 66), Rz. 121 ff.

¹²⁷ S.a. Art. 54a SSV.

¹²⁸ BGE 119 Ia 197, 203, E. 3b unter Verweis auf weitere Urteile des Bundesgerichts.

¹²⁹ BGE 122 I 70, 75, E. 3b.

Bundesregelung in einem bestimmten Sachbereich an sich als abschliessend darstellt, ist eine kantonale Lösung nicht ausgeschlossen, falls sie ein anderes Ziel verfolgt als dasjenige des Bundesrechts. Die Kantone dürfen jedoch im Rahmen der ihnen zukommenden Kompetenzen nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln.»¹³⁰

5.1. Steuerungsebene: Verfassungsrechtliche Rahmenordnung kantonaler Tätigkeitsverbote im Alpegebiet

Art. 37^{bis} aBV 1874 ermächtigte den Bund, «Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen» (Abs. 1). «Den Kantonen bleibt das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen. Der Bund kann indessen bestimmte, für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendige Strassen in vollem oder beschränktem Umfange offen erklären. Die Benützung der Strassen im Dienste des Bundes bleibt vorbehalten» (Abs. 2). Der verfassungsrechtliche *Umfang* dieser Bundeskompetenz wurde im Zuge der Totalrevision 1999 unverändert in Art. 82 Abs. 1 BV überführt. Die Verfassungsvorgabe ermächtigt und verpflichtet den Bund zur Vereinheitlichung der verkehrspolizeilichen Regeln für den Verkehr¹³¹ und der Zulassung von Fahrzeugen¹³² und Fahrzeugführern¹³³ auf sämtlichen Strassen der Schweiz sowie der versicherungs- sowie von haftpflichtrechtlichen Fragen des Strassenverkehrs.¹³⁴ Das Stichwort «Strassenverkehr», mit dem die BV die *umfassende Bundeskompetenz* umschreibt, ist weit zu verstehen und kann grundsätzlich auch öffentlichen Raum abseits der als Strassen gewidmeten Verkehrsflächen erfassen.¹³⁵ Als *konkurrierende Bundeskompetenz* entzieht Art. 82 BV kantonalem Recht im entsprechenden Sachbereich seine Bindungskraft erst, nachdem der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz wahrgenommen hat. Eine Ermächtigung des Bundes zum Erlass einer abschliessenden Regelung des Fahrradverkehrs auf Wanderwegen liesse sich im Grundsatz aus Art. 82 BV ableiten. Die verpflichtende, aber sachlich eng auf Fuss-, Wander- und Velowege begrenzte Grundsatzgesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung auf kantonale Kompetenzen in Art. 88 BV¹³⁶ hat dabei vor allem präzisierenden Charakter, erweitert den

¹³⁰ BGE 148 I 33, 37, E. 5.2; BGE 148 I 19, 22, E. 4.2; BGE 145 IV 10, 11 f. E. 2.1; BGE 142 II 369, 382, E. 5.2.; s.a. TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, Rz. 864 ff.; RUCH/ERRASS, SGK-BV (Fn. 5), Art. 49, Rz. 22; WALDMANN BERNHARD, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basel 2015 (zit. BSK-BV), Art. 49, Rz. 17.

¹³¹ Vgl. neben den Regeln für alle Strassenbenützer in Art. 27 f SVG sowie Art. 43 Abs. 1 und 2 SVG insbesondere auch die fussgänger- und fahrradspezifischen Verkehrsregeln in Art. 46 und 49 SVG und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen.

¹³² Vgl. für Fahrräder Art. 18 SVG.

¹³³ Vgl. für Fahrräder Art 19 SVG.

¹³⁴ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (zit. Botsch. BV VE 96), BBl 1997 I, 1 ff., S. 260.

¹³⁵ Botsch. BV VE 96 (Fn. 134), BBl 1997 I, 1 ff., S. 59 f; KERN, BSK-BV (Fn. 130), Art. 82, Rz. 4 f.; BEYELER/DIEBOLD, in: Commentaire romand Constitution fédérale, Basel 2021 (zit., CR BV), Art. 82, Rz. 26 ff.

¹³⁶ Botsch. BV VE 96 (Fn. 134), BBl 1996 I, 1 ff., S. 267; Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Velowege sowie

Umfang der Bundeskompetenz zur Regelung des Fahrradverkehrs auf Wanderwegen jedoch nicht.

Diese Bundeskompetenzen, gestützt auf die der Bundesgesetzgeber ein Fahrverbot für Fahrräder auf Wanderwegen erlassen könnte, sind in zweierlei Hinsicht von originären Befugnissen der Kantone im fraglichen Sachbereich abzugrenzen. Erstens von den kantonalen Zuständigkeiten zum Erlass von räumlichen Verkehrsbeschränkungen abseits von Durchgangsstrassen¹³⁷ gestützt auf die kantonale Strassenhoheit, die der vormalige Art. 37^{bis} Abs. 2 aBV noch ausdrücklich erwähnte, aber im Rahmen der Totalrevision als selbstverständlich angesehen und daher nicht mehr ausdrücklich genannt wurde.¹³⁸ Zweitens sind die fraglichen Zuständigkeiten des Bundes nach Art. 82 und 88 BV von den angestammten Kompetenzen der Kantone zum Erlass von Vorschriften über den Schutz und die Nutzung von öffentlichem Raum zu unterscheiden, die nicht der eigentlichen Regelung des Strassenverkehrs dienen, wie etwa Vorschriften auf den Gebieten der Raumplanung (Art. 75 BV) oder des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 BV).

5.2. Handlungsebene: Abgrenzung und Ausmessung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen

Der *Verfassungsgeber* hat weder in Art. 82 BV noch Art. 88 BV oder anderswo die Frage vorentschieden, ob das Befahren von Wanderwegen mit Fahrrädern oder anderen Fahrzeugen des Langsamverkehrs generell verboten oder zugelassen ist.¹³⁹ Die Bundesverfassung überantwortet es demnach den rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organen von Bund und Kantonen, hoheitlich über diese Rechtsfrage zu befinden. Der *Bundesgesetzgeber* hat im Strassenverkehrsgesetz das Befahren von Wanderwegen mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern aus Gründen der Verkehrssicherheit und -attraktivität im Grundsatz verboten (Art. 43 Abs. 1 SVG).¹⁴⁰ Das Strassenverkehrsgesetz dispensiert jedoch nicht vor der Einhaltung kantonalen Vorschriften zum Schutz von öffentlichem Raum. Mehr noch wird in den Art. 2 und 3 SVG die in Art. 82 BV vorgespurte Ausmessung der überlappenden Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Strassenverkehr konkretisiert, welche «die Kompetenz für räumliche Beschränkungen fraglos den Kantonen zu-

die Fuss- und Wanderwege vom 23. August 2017, BBl 2017 5901 ff., 5915; s.a. BIAGGINI, Komm. BV (Fn. 105), Art. 88, Rz. 3; KERN, BSK-BV (Fn. 130), Art. 88, Rz. 10.

¹³⁷ Zum Begriff der «Durchgangsstrasse» vgl. Art. 1 Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991, SR 741.272.

¹³⁸ Botsch. BV VE 96 (Fn. 134), BBl 1997 I, 1 ff., 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 BV), 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 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. KERN, BSK-BV (Fn. 130), Art. 82, Rz. 8; a.M. BEYELER/DIEBOLD, CR BV (Fn. 135), Art. 82, Rz. 30 ff.

¹³⁹ So ausdrücklich in Bezug auf Art. 88 BV Botsch. Veloweggesetz (Fn. 118), BBl 2021 1260 ff., S. 14 f.

¹⁴⁰ Näher Kapitel 4.2.

weisen, für funktionelle Beschränkungen ebenso bestimmt im Grundsatz dem Bunde reservieren».¹⁴¹ Die beiden «Ausmessungsklauseln» waren bereits im «Rahmengesetz»¹⁴² des Bundes über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932¹⁴³ enthalten und wurden anlässlich der Totalrevision im Jahr 1958, leicht angepasst, in das neue Strassenverkehrsgesetz überführt.¹⁴⁴ Funktion und Bedeutung Art. 2 und 3 SVG ist es, die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen zur Regelung des Verkehrs auf den öffentlichen Strassen näher auszumessen. Schliesslich stehen «die Befugnis, die Strassen mehr oder weniger vollständig für den Verkehr zu öffnen oder Verkehrsbeschränkungen und -verbote zu verfügen, [...] teils dem Bund, teils den Kantonen zu».¹⁴⁵ Die bundesstaatliche Bedeutungsschicht von Art. 43 Abs. 1 SVG lässt sich daher nur mit Blick auf die Art. 2, 3 sowie 106 SVG und der hinter diesen stehenden verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung im fraglichen Sachbereich erfassen:

Art. 2 SVG zählt abschliessend jene Massnahmen auf, die der Bund jenseits seiner Befugnisse zum Erlass von polizeilichen Regeln für den Verkehr im Bereich der kantonalen Verfügungshoheit über die Strassen (Art. 37^{bis} Abs. 2 aBV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 SVG) ergreifen kann und klärt die entsprechenden institutionellen Zuständigkeiten.¹⁴⁶ In *räumlicher Hinsicht* kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendige Strassen «mit oder ohne Einschränkungen für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr» öffnen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a SVG). Sodann kann das ASTRA den Verkehr auf bestimmten Strassen vorübergehend beschränken, soweit es für das Militär oder den Zivilschutz nötig ist (Art. 2 Abs. 4 SVG). Ferner wird dem Bund, «wie einem privaten Strasseneigentümer, das Recht zuerkannt [...], zu bestimmen, ob und wieweit er die in seinem Eigentum befindlichen Strassen [...] dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung stellen will» (Art. 2 Abs. 5 SVG). In *zeitlicher Hinsicht* kann der Bundesrat «für alle oder einzelne Arten von Motorfahrzeugen zeitliche, für die ganze Schweiz geltende Fahrverbote» erlassen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b SVG). Zudem gilt für schwere Motorwagen zur Güterbeförderung von 22.00 Uhr bis 05.00 Uhr ein Nachtfahrverbot und ein Sonntagsfahrverbot (Art. 2 Abs. 2 SVG).¹⁴⁷

¹⁴¹ Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 12. Dezember 1930 (zit. Botsch. Motorfahrzeuggesetz), BBl 1930 II 849 ff., 854 f.

¹⁴² So ausdrücklich Botsch. Motorfahrzeuggesetz (Fn. 141), BBl 1930 II 849 ff., 851.

¹⁴³ Vgl. Art. 2 und 3 des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932, BBl 1932 I 610 ff.; AS 48 779.

¹⁴⁴ Vgl. Art. 2-4 E-SVG, die in den parlamentarischen Beratungen in Einzelpunkten angepasst und in die heutigen Art. 2 und 3 SVG umsortiert wurden. Vgl. dazu Vgl. zum Ganzen Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 69 f.; AB S 1958 II 80 ff.

¹⁴⁵ Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 9; noch heute präzise BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931 (zit. Kommentar BV 1874), Art. 37^{bis}, 320 f.: «Einerseits sagt man, die Verfügung über die Strasse, das Recht, sie für den Verkehr zu öffnen oder (ganz oder teilweise) zu schliessen, stehe den Kantonen zu; andererseits erklärt man, die Ordnung des Verkehrs sei Sache des Bundes, und wo der Verkehr mit Automobilen und Fahrrädern einmal zugelassen sei, könnten die Kantone in nicht noch durch beliebige Einschränkungen regeln, da sie sonst alles in der Hand hätten. Wenn also den Kantonen die Strassenhoheit zusteht, so steht ihnen auch die Befugnis zu, die Benutzung der von ihnen tatsächlich gebauten Strassen zu ordnen, und wenn der Bund das Recht hat, den Automobil- und Fahrradverkehr zu ordnen, so hat er unweigerlich einen Teil der Strassenhoheit. Es lässt sich daher auch hier nicht begrifflich, nach logischen Merkmalen, wie man es immer wieder versucht hat, und ohne materielle Bewertung, teilen, sondern nur in bewertender vernünftiger Abwägung».

¹⁴⁶ BELSER, BSK-SVG (Fn. 58), Art. 2, Rz. 3.

¹⁴⁷ Weiterführend zum Ganzen Botsch. SVG (Fn. 58), BBl 1955 II 1 ff., S. 9 ff.; BELSER, BSK-SVG (Fn. 58), Art. 2, Rz. 3 ff.; BUSSY/RUSCONI/JEANNERET/KUHN/MIZEL/MÜLLER, Comm. LCR (Fn. 73), Art. 2, Rz. 1.1 ff.

Art. 3 SVG präzisiert umgekehrt die Zuständigkeiten der Kantone zum Erlass lokaler Beschränkungen des Strassenverkehrs in funktionaler Hinsicht, für die nach Art. 82 Abs. 1 BV im Grundsatz der Bund zuständig ist.¹⁴⁸ Vorab wird durch eine deklaratorische Grundsatznorm daran erinnert, dass «die kantonale Strassenhoheit [...] im Rahmen des Bundesrechts gewahrt» bleibt (Art. 3 Abs. 1 SVG).¹⁴⁹ Sodann bleibt es den Kantonen erlaubt, «für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs» erlassen (Art. 3 Abs. 2 SVG). «Auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind», kann «der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr [...] vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden; Fahrten im Dienste des Bundes bleiben jedoch gestattet» (Art. 3 Abs. 3 SVG). «Andere Beschränkungen und Anordnung» für den Strassenverkehr «können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern» (Art. 3 Abs. 4 SVG).¹⁵⁰ «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 SVG).¹⁵¹

Art. 106 SVG regelt den Vollzug des Strassenverkehrsgesetzes in einer für den schweizerischen Bundesstaat typischen Weise, indem er diesen im Grundsatz den Kantonen überantwortet, punktuelle Vollzugsaufgaben jedoch der Bundesverwaltung überträgt: Absatz 1 erinnert an die Organkompetenz zum Erlass von Vollzugsverordnungen i.S.v. Art. 182 Abs. 2 BV im Strassenverkehrsrecht, auf die sich etwa die Signalisationsverordnung (SSV), die Verkehrsregelverordnung (VRV) oder die Verkehrsversicherungsverordnung (VVV) abstützen. Absatz 2 bestätigt die in Art. 46 Abs. 1 BV vorgespurte Generalzuständigkeit der Kantone zum Vollzug des Strassenverkehrsgesetzes unter Vorbehalt von Ausnahmen. Absatz 3 ermächtigt die Kantone zum Erlass ergänzender Vorschriften über den Strassenverkehr, ausgenommen für Motorfahrzeuge und Fahrräder sowie für Eisenbahnfahrzeuge. Mit Blick auf die Marginalie sowie die ersten zwei Absätze wird jedoch klar, dass es hier einzig um den kantonalen Erlass von Vollzugsvorschriften geht.

5.3. Würdigung: Bundesrechtskonformität von Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI

Die beschriebene Ausmessung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen hinsichtlich der Verkehrsregelung auf öffentlichen Strassen wird in Literatur und Praxis zuweilen als abschliessende Regelung von räumlichen Fahrverboten interpretiert. So etwa auch das ASTRA in seiner Rechtsauskunft gegenüber dem Auftraggeber:

¹⁴⁸ Vgl. BELSER, BSK-SVG (Fn. 58), Art. 3m, Rz. 1 ff.

¹⁴⁹ Ursprünglich stand dieser Grundsatz vor den enumerativen Bundeskompetenzen in Art. 2 SVG (vgl. Art. 2 E-SVG).

¹⁵⁰ Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Die Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden.

¹⁵¹ Vgl. zum Ganzen BELSER, BSK-SVG (Fn. 58), Art. 3, Rz. 4 ff.; WEISSENBERGER PHILIPPE, Komm. SVG (Fn. 73), Art. 3, Rz. 1 ff.; Gyger, OFK-SVG (Fn. 73), Art. 3, Rz. 1 ff.; BUSSY/RUSCONI/JEANNERET/KUHN/MIZEL/MÜLLER, Comm. LCR (Fn. 73), Art. 3, Rz. 1.1 ff.; Cour de Justice Canton de Genève (27.08.2020) A/789/2019-ABST, E. 13c.

«Die Kantone sind, gestützt auf das geltende Strassenverkehrsrecht, nicht befugt, mittels generell abstrakter Regelung flächendeckende Fahrverbote für alle oder einzelne Fahrzeugkategorien auf dem Kantonsgebiet zu erlassen. Zur Begründung möchten wir auf den Bundesgerichtsentscheid BGE 130 I 134 (E. 3.2) verweisen, wo folgendes festgehalten wird: «Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b SVG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 SVG ist klarerweise einzig der Bund bzw. der Bundesrat befugt, per Rechtssatz für das ganze Hoheitsgebiet geltende Beschränkungen des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs anzuordnen, ohne diese auf dem Strassennetz auszuschildern. Den Kantonen ist es demgegenüber untersagt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Gebiet per Rechtssatz generell zu beschränken. Sie können dies nach Art. 3 Abs. 2 SVG nur für "bestimmte Strassen" tun und müssen Verkehrsbeschränkungen, von hier nicht interessierenden Ausnahmen für polizeiliche Massnahmen nach Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 6 SVG abgesehen, als Totalfahrverbote im Sinne von Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 SVG oder als funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 SVG verfügen, publizieren und mit den vom Bundesrat dafür vorgesehenen Signalen und Markierungen an Ort und Stelle kund tun»¹⁵²

Art. 2, 3 und 106 SVG werden dadurch zumindest implizit als «bundesstaatliche Abdichtungsklauseln» verstanden, ähnlich Art. 19 Abs. 6 des Arbeitsgesetzes¹⁵³ betreffend Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit oder Art. 5 Abs. 1 ZGB¹⁵⁴, welche die Kantone nur soweit zum Erlass oder zur Aufhebung von Bestimmungen ermächtigen, wie das Bundesrecht die Geltung des kantonalen Rechts vorbehält. Zudem wird verkannt, dass sich die Signalisation auf Wanderwegen im Grundsatz nach Art. 6 FWG i.V.m. Art. 4 FWV richtet und nicht nach Art. 5 i.V.m. Art. 57 SVG und der diese präzisierenden Signalisationsverordnung des Bundes.¹⁵⁵ Diese Rechtsauffassung¹⁵⁶ misst Art. 2 Abs. 1 Bst. b eine überhöhte Bedeutung zu.¹⁵⁷ Sodann wird verkannt, dass es sich bei Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI nicht um ein flächendeckendes, sondern um ein räumlich auf das Alpgebiet abseits der bewilligten Routen begrenztes Fahrverbot handelt.¹⁵⁸ Auch wird übersehen, dass die Art. 2, 3 und 106 SVG im Sinne von «bundesstaatlichen Kumulationsklauseln» nicht von der Einhaltung der kantonalen Vorschriften dispensieren und der Bundesgesetzgeber die in Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI geregelten Rechtsfragen im Strassenverkehrsgesetz auch nicht anderweitig abschliessend geregelt hat. Die Rechtsauffassung, dass ein kantonales Fahrverbot für Fahrräder abseits der bewilligten Routen im Alpgebiet unvereinbar mit den vom Bundesgesetzgeber erlas-

¹⁵² Protokoll der Ständekommission, Sitzung vom 16. Februar 2021 (Nr. 176) (AI 012.12-235.44-516788), S. 1 f.; ebenso BGE 130 I 134, E. 3.2; Urteil (BGer) 1C_39/2019 vom 22.5.2020, E. 6.1: «Die Kantone und Gemeinden sind nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken. Die Kantone dürfen gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG einzig für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen (Satz 1). Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde (Satz 2). Die Kantone bzw. die vom Kanton ermächtigten Gemeinden können unter anderem den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, wobei Fahrten im Dienste des Bundes gestattet bleiben (Art. 3 Abs. 3 SVG). Ausserdem können sie für bestimmte Strassen aus bestimmten Gründen so genannte funktionelle Verkehrsanordnungen erlassen (Art. 3 Abs. 4 SVG). Ein Fahrverbot fällt auch dann noch unter Art. 3 Abs. 3 SVG, wenn es mit einigen Ausnahmen versehen ist. Demgegenüber stellt ein Allgemeines Fahrverbot mit zahlreichen Ausnahmen oder dem Zusatz "Zubringerdienst gestattet" eine Verkehrsmassnahme nach Art. 3 Abs. 4 SVG dar».

¹⁵³ Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG; SR 822.11).

¹⁵⁴ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

¹⁵⁵ Grundlegend zur Signalisation von Wanderwegen ASTRA, LV V06: Signalisation Wanderwege – Handbuch, 2008.

¹⁵⁶ Kritisch auch BELSER, BSK-SVG (Fn. 58), Art. 3, Rz. 18 ff.

¹⁵⁷ Vgl. Auch BGE 101 Ia 565, 573, E. 4b; Cour de Justice Canton de Genève (27.08.2020) A/789/2019-ABST, E. 13ac.

¹⁵⁸ S.a. Kapitel 3.3.

sene Verkehrsregeln sei, überhöht nicht nur die Bedeutung strassenverkehrsrechtlicher Vorgaben, sondern auch die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Strassenverkehrs in einer mit der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung unvereinbarer Weise.

Das Recht, Strassen für den Verkehr zu öffnen oder (ganz oder teilweise) zu schliessen, steht nach Art. 37^{bis} Abs. 2 aBV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 SVG den Kantonen zu. Vorbehalten bleiben die Ausnahmen nach Art. 2 Abs. 1 und 5 SVG. Die Widmung, die Tragung der damit einhergehenden Unterhaltskosten und die Regelung des Gemeingebrauchs öffentlicher Strassen sowie Fuss-, Wander- und Velowege ist Sache der Kantone, solange und soweit der Bund diese nicht durch vereinheitlichende Vorschriften über den Strassenverkehr zurückdrängt. *Strassenverkehrsrechtlich* ist es den Kantonen als Ausfluss ihrer kantonalen Strassenhoheit demnach erlaubt, ein räumlich beschränktes Fahrverbot für Fahrräder auf Wanderwegen in besonders vulnerablen Zonen wie dem Alpgebiet zu erlassen, da sich ein solches Verbot gerade nicht auf eine Strasse bezieht, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet ist (vgl. Art. 3 Abs. 3 SVG). Mit Wanderwegen, Bergwanderwege, Alp- und Waldstrassen im Alpgebiet betrifft das Fahrverbot in Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI einen Bereich, der für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr nicht oder nur beschränkt geöffnet ist und sich daher nach kantonalem Recht richtet (vgl. Art. 3 Abs. 5 SVG).¹⁵⁹ Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI dient primär und vor allem dem Schutz und der Koordination unterschiedlicher Nutzungsinteressen im Alpgebiet und verfolgt damit Ziele der Raumplanung sowie des Natur- und Heimatschutzes.¹⁶⁰ Für die Regelung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs auf Strassen ist die Vorschrift nicht erforderlich (Art. 3 Abs. 5 SVG).

Das kantonale Alpgesetz stützt sich im Wesentlichen auf die Kompetenz der Kantone des Natur- und Heimatschutzes (Art. 3 i.V.m. Art. 78 Abs. 1 BV).¹⁶¹ «Diese kantonale Zuständigkeit ist originär und besteht auch ohne Delegation durch das Bundesrecht».¹⁶² Zudem ist es Aufgabe der Kantone, im Rahmen ihrer Hoheit über den öffentlichen Raum verschiedenen Nutzungsinteressen zu koordinieren und auch aus anderen öffentlichen Interessen die allgemeine Zugänglichkeit an diesem und bestimmte Nutzungsformen zu untersagen. Für die mit dem Strassenverkehr zusammenhängende Sachverhalte kann der Bundesgesetzgeber naturschutzrechtliche Aspekte zwar gestützt auf seine Zuständigkeiten nach Art. 82 Abs. 1 und Art. 78 BV regeln, wie er es etwa bei Art. 15 WaG tat, doch verzichtete er darauf im Hinblick auf das Alpgebiet des Kantons Appenzell Innerrhoden. Und selbst wenn der Bund das Befahren von Wanderwegen mit Fahrrädern im Alpgebiet geregelt hätte, wäre Art. 8 Abs. 1 SVG unter Umständen aufgrund des andersgearteten Regelungsziels als Art. 43 Abs. 1 SVG als bundesrechtskonform zu beurteilen. Denn Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI und Art. 43 SVG enthalten zwar beide Fahrverbote für Fahrräder auf bestimmten Wegen für den Freizeitverkehr und besitzen damit denselben Regelungsgegenstand (II). Die Bestimmungen verfolgen jedoch verschiedene Regelungsziele und regeln infolgedessen nicht dieselben Rechtsfragen (III). Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI und Art. 43 SVG überlagern sich zwar, doch stehen sich

¹⁵⁹ BELSER, BSK-SVG (Fn. 58), Art. 3, Rz. 95; s.a. BGE 106 Ia 84, 85 E. 2.; BGE 101 Ia 565, 573, E. 4c.

¹⁶⁰ Vgl. Kapitel 3.1 und 3.3.

¹⁶¹ BGE 122 I 70, 75, E. 4.

¹⁶² BGE 122 I 70, 75, E. 4.

aufgrund ihrer verschiedenen Regelungsziele, wenn überhaupt, nur teilweise entgegen. Art. 49 Abs. 1 BV kommt nicht zur Anwendung, da kein Kompetenzkonflikt, sondern eine Kompetenzkumulation vorliegt, bei der bundesrechtliche und kantonale Vorschriften grundsätzlich kumulativ anzuwenden sind, solange Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstösst und den Zweck hinter Art. 43 SVG nicht beeinträchtigt oder vereitelt.^{163, 164} Dafür gibt es keine Anzeichen. Gesamthaft lässt sich festhalten, dass das Bundesrecht den Schutz des Alpgebietes vor übermässiger Inanspruchnahme nicht abschliessend regelt. Die Kantone bleiben daher zulässig in diesem Bereich zu legiferieren.¹⁶⁵

6. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen: Die Regelung der Nutzung des öffentlichen Raums fällt grundsätzlich in den ursprünglichen Kompetenzbereich der Kantone. Der Bund verfügt jedoch aufgrund seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV) und seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz betreffend Fuss-, Wander- und Velowegen (Art. 88 BV) über Kompetenzen, welche die kantonalen Zuständigkeiten überlagern und allenfalls auch verdrängen können. Diese sich überlagernde Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen führt dazu, dass die Zulässigkeit des Befahrens von Wanderwegen mit Fahrrädern nach unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu beurteilen ist.

Kantonale Verbote für das Alpgebiet: Wege und Alpstrassen im Alpgebiet sind für den allgemeinen Verkehr im Grundsatz nicht geöffnet. Der Kanton Appenzell Innerrhoden sah sich veranlasst, mit Blick auf die veränderten Bewirtschaftungsformen, die zusätzliche freizeitliche Nutzung und die zunehmend unter Druck geratene Tier- und Pflanzenwelt im Säntisgebiet – einer Natur- und Kulturlandschaft von nationaler Bedeutung – mit dem Alpgesetz eine Ordnung zu erlassen, welche die verschiedenen Nutzungsformen kanalisiert und koordiniert.¹⁶⁶ Neben der üblichen kantonalen Koordinationsaufgabe bei der Nutzung des öffentlichen Raums dient das Alpgesetz somit auch dem Natur- und Heimatschutz, der in den Aufgabenbereich der Kantone fällt (Art. 78 Abs. 1 BV). Zu diesem Zweck wurden unter anderem Sporttätigkeiten im Alpgebiet eingeschränkt, namentlich das Befahren mit Fahrrädern abseits der bewilligten Routen (Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI) und das Starten und Landen mit Deltaseglern (Art. 8 Abs. 2 AlpG-AI). Seit dem Erlass des Alpgesetzes im Jahr 1995 hat der Freizeitverkehr durch Fahrräder im Alpgebiet weiter zugenommen. In Frage steht jedoch, inwiefern das Fahrverbot im Alpgebiet für Fahrräder ausserhalb

¹⁶³ BGE 148 I 33, 37, E. 5.2; BGE 148 I 19, 22, E. 4.2; BGE 145 IV 10, 11 f. E. 2.1; BGE 142 II 369, 382, E. 5.2;

¹⁶⁴ BGE 142 II 369, 382, E. 5.3.; TSCHANNEN, Staatsrecht (Fn. 130), Rz. 865; s.a. die Beispiele bei RUCH/ERRASS, SGK-BV (Fn. 5), Art. 49, Rz. 22.

¹⁶⁵ Ähnlich in Bezug auf das Verbot des Deltaseglens BGE 122 I 70, 80, E. 4f.

¹⁶⁶ Vgl. Kapitel 3.1.

bewilligter Routen in Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI noch vereinbar mit dem geltenden Bundesrecht, insbesondere Art. 43 SVG, ist. Für die Bundesrechtskonformität von Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI sprechen im Wesentlichen drei Gründe:

Fragliche Geltung des Strassenverkehrsgesetzes im Alpgebiet: Lehre und Praxis gehen von einem funktionellen Strassenbegriff aus und bejahen die Anwendbarkeit der Verkehrsregeln nach Art. 26 ff. SVG auf Wanderwege.¹⁶⁷ Art. 43 Abs. 1 SVG zählt überdies «Fuss- und Wanderwege» explizit als Flächen auf, die vom Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr zu trennen sind. Abgesehen von versicherungs- und strafrechtlichen Aspekten spricht hingegen einiges gegen die Geltung von Art. 43 SVG auf Wanderwegen. Gemäss ihrer Widmung sind Wanderwege gerade keine Strassen, da sie nicht asphaltiert sind und dem Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr im Grundsatz nicht offenstehen. Auch Alp- und Waldstrassen im Alpgebiet sind überwiegend nicht asphaltiert und vielfach nur für den Verkehr zu Bewirtschaftungszwecken geöffnet. Geht man von einem raumplanerischen Strassenbegriff aus, spricht einiges dafür, dass Art. 43 Abs. 1 SVG im Alpgebiet weitgehend nicht gilt und aus diesem Grund kein Normkonflikt zwischen diesem und Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI besteht.

Parallelität von Bundesrecht und kantonalem Recht: Eine an der Entstehungsgeschichte und am Normzweck orientierte Auslegung macht sodann deutlich, dass bereits Art. 43 Abs. 1 SVG das Befahren von Wanderwegen im Alpgebiet mit Fahrrädern abseits der bewilligten Routen im Grundsatz verbietet.¹⁶⁸ In diesem Fall steht die bundesrechtliche Vorschrift der kantonalen Bestimmung nicht entgegen; vielmehr verbieten sowohl das SVG wie auch das AlpG aus unterschiedlichen Motiven den Mischverkehr auf Fuss- und Wanderwegen. Das SVG will hierdurch die Verkehrssicherheit erhöhen, das AlpG die Nutzungsinteressen im vulnerablen Alpgebiet koordinieren. Dadurch fehlt es bei dieser Interpretation von Art. 43 SVG schon an einem Normkonflikt.

Keine abschliessende Regelung des Bundesgesetzgebers: Der Bund kann gestützt auf seine Kompetenz im Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV) den Ausgleich zwischen Interessen des Naturschutzes, der Bewirtschaftung und Freizeittätigkeiten im öffentlichen Raum für mit dem Strassenverkehr zusammenhängende Sachverhalte zwar abschliessend regeln, doch hat er dies nicht getan.¹⁶⁹ Infolgedessen bleiben die Kantone zuständig, das Befahren des Alpgebiets mit Fahrrädern abseits der bewilligten Routen zur Kanalisierung und Koordination der Inanspruchnahme des Alpgebiets zu regeln. Art. 8 Abs. 1 AlpG wurde daher kompetenzgemäss erlassen und verstösst nicht gegen das Strassenverkehrsrecht des Bundes. Selbst wenn der Bund das Befahren von Wanderwegen aus Gründen der Verkehrssicherheit und -attraktivität abschliessend geregelt hätte, blieben kantonale Lösungen mit einem anderen Regelungsziel nicht ausgeschlossen.¹⁷⁰ Da hinter Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI das andersgeartete Regelungsmotiv steht, die Interessen des Naturschutzes, der Bewirtschaftung und der Freizeitaktivitäten im Alpgebiet miteinander zu koordinieren,

¹⁶⁷ Vgl. Kapitel 4.1.

¹⁶⁸ Vgl. Kapitel 4.2.3.

¹⁶⁹ Vgl. Kapitel 5.3.

¹⁷⁰ Vgl. 5 und 5.3.

würde es in diesem Fall an einem eigentlichen Kompetenzkonflikt fehlen. Art. 8 Abs. 1 AlpG-AI wäre kumulativ anzuwenden, solange damit nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und sein Zweck beeinträchtigt oder vereitelt wird.

Zusammenfassend können mit Blick auf die Eingangs gestellten Fragen folgende Antworten gegeben werden:

1. *Bundesrechtskonformität des Verbots*: Ein allgemeines, sich örtlich auf das besonders vulnerable Alpgebiet beziehendes, Fahrverbot für Fahrräder ausserhalb bewilligter Routen in einem kantonalen Gesetz ist vereinbar mit dem übergeordneten Bundesrecht, insbesondere mit Art. 43 SVG. Je nach Auslegung kann ein solches Fahrverbot zudem schon aus Art. 43 SVG selber abgeleitet werden.

2. *Innerkantonale Zuständigkeit zum Erlass des Verbots*: Das Verbot wurde vorliegend im Rahmen des Alpgesetzes von der Landsgemeinde ausgesprochen und sein örtlicher Anwendungsbereich im Rahmen der Alpverordnung vom Grossen Rat bestimmt. Das Verbot wurde somit von der obersten gesetzgebenden Behörde des Landes erlassen (vgl. Art. 19 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 Kantonsverfassung). Es kann daher ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass das Verbot im Kanton kompetenzmässig erlassen wurde.

3. *Alternative Lösungsansätze*: Aufgrund der eindeutigen Antwort auf die vorangehenden Fragen wurde auf die Prüfung alternativer Lösungsansätze verzichtet.

* * *

St. Gallen, den 17. Januar 2023