



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 17. August 2022
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Geschäftsnummer: 2020.BVD.2290
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Strassengesetz (SG); Änderung

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	2
2.	Ausgangslage.....	2
2.1	Strassengesetz von 2008.....	2
2.2	Mountainbike-Routen.....	2
2.3	Veloweggesetz.....	3
2.4	Übrige Ziele der Revision.....	3
2.5	Politischer Vorstoss.....	3
2.6	Massnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs im Verkehr	3
3.	Grundzüge der Regelung für Mountainbike-Routen	4
3.1	Regelung in anderen Kantonen	4
3.2	Aufgaben von Kanton und Gemeinden	4
3.3	Planung, Bewilligung und Signalisation	5
3.4	Widmung als Mountainbike-Route	6
3.5	Koexistenz Wanderwege und Mountainbike-Routen	6
3.6	Strassenverkehrsrechtliche Fragen	7
3.7	Haftung.....	8
4.	Erläuterungen zu den Artikeln.....	9
4.1	Allgemeine Bestimmungen	9
4.2	Kantonsstrassen	11
4.3	Velowege.....	12
4.4	Finanzierung und Staatsbeiträge	13
4.5	Strassenbenutzung	16
4.6	Öffentliche Strassen und benachbartes Grundeigentum	17
4.7	Vollzug und Rechtspflege	19
4.8	Übergangsbestimmung	20
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	21
6.	Finanzielle Auswirkungen.....	21
7.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	21
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	22
9.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	22
10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	23
11.	Antrag.....	24

1. Zusammenfassung

Das Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) hat sich grundsätzlich bewährt, in einzelnen Bereichen haben sich aber Vollzugsschwierigkeiten gezeigt. Diese sollen mit der Revision des Strassengesetzes behoben werden. Zudem sollen Mountainbike-Routen unter das Strassengesetz fallen und es werden Ausführungsbestimmungen zum neuen Bundesgesetz über Velowege (Veloweggesetz) erlassen.

2. Ausgangslage

2.1 Strassengesetz von 2008

Im Jahr 2008 ist das neue Strassengesetz in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz hat der Kanton Bern neue Planungs- und Finanzierungsinstrumente eingeführt, die untereinander und mit den übrigen Planungs- und Finanzierungsinstrumenten des Kantons in verwandten Bereichen abgestimmt sind, er hat die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden entflochten, den Inhalt des Gesetzes auf das Notwendige beschränkt und eine Verordnung für die Ausführungsbestimmungen geschaffen. Das Strassengesetz hat sich grundsätzlich bewährt, es hat griffige Planungsinstrumente geschaffen und den Vollzug vereinfacht.

2.2 Mountainbike-Routen

Zur Zeit der Entstehung des Strassengesetzes war das Mountainbiken noch kaum ein Thema, es wurde weder im Gesetz noch im Vortrag erwähnt. Mountainbike-Routen wurden dementsprechend nicht in den Sachplan Veloverkehr aufgenommen. Sie unterstehen nach dem geltenden Recht deshalb nicht dem Strassengesetz. Den Gemeinden steht es aber frei, Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt von Mountainbike-Routen zu übernehmen (siehe dazu auch Ziffer 3.2). Die zunehmende Bedeutung des Mountainbikens als Freizeitsport macht eine Regelung auf Kantonsebene nötig. Das fordert auch ein im Grossen Rat überwiesener Vorstoss (siehe Ziffer 2.5). Mit der vorliegenden Revision werden Mountainbike-Routen in das Strassengesetz aufgenommen und die Aufgaben von Kanton und Gemeinden geregelt. Was die Terminologie der Mountainbike-Infrastruktur anbelangt, orientiert sich das Strassengesetz an der bfu-Fachdokumentation «Mountainbike-Anlagen».¹ Danach sind Mountainbike-Routen allgemein zugängliche Wege oder Pfade, die meistens mit anderen Nutzerinnen und Nutzern geteilt werden. Vortritt für Fussgängerinnen und Fussgänger und gegenseitige Rücksichtnahme sind oberstes Gebot. Demgegenüber sind Mountainbike-Anlagen ausschliesslich dem Mountainbiken gewidmet (kein Misch- oder Gegenverkehr). Sie werden unterschieden in Mountainbike-Pisten und Mountainbike-Parks. Mountainbike-Pisten werden nur in einer Richtung befahren (in der Regel abwärts), enthalten gebaute Elemente und sind speziell signalisiert. Der Start ist üblicherweise mit einer Aufstiegshilfe erschlossen (Bergbahn, öffentlicher Verkehr). Mountainbike-Parks sind abgeschlossene Systeme mit Jumptracks, Pumptracks und Skill Areas.² Unter das Strassengesetz fallen einzig Mountainbike-Routen, nicht aber Mountainbike-Anlagen. Diese unterstehen dem neuen kantonalen Sport- und Bewegungsförderungsgesetz vom 7. Dezember 2021 (Sportförderungsgesetz, KSpöFöG).³

¹ Christoph Müller, Mountainbike-Anlagen: Sicherheitsaspekte bei Planung, Bau und Betrieb, Fachdokumentation 2.040, Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU, Bern 2019.

² Vgl. Christoph Müller, Mountainbike-Anlagen: Sicherheitsaspekte bei Planung, Bau und Betrieb, Fachdokumentation 2.040, Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU, Bern 2019, S. 7 f.

³ BSG 437.11, am 1. August 2022 in Kraft getreten.

2.3 Veloweggesetz

Das Bundesgesetz vom 18. März 2022 über Velowege (Veloweggesetz; SR 725.41) führt den im Jahr 2018 geänderten Artikel 88 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)⁴ auf Gesetzesstufe aus. Es umschreibt sowohl die Begriffe als auch die Planungsgrundsätze für die Velowegnetze sowie die Aufgaben des Bundes und der Kantone. Es sieht insbesondere vor, dass Planung, Anlage und Erhaltung von Velowegnetzen (inklusive Mountainbike-Routen) Sache der Kantone und Gemeinden ist. Beim Veloweggesetz handelt es sich um eine Grundsatzgesetzgebung. Der Erlass von detaillierten Vorgaben für Velowege und Velowegnetze bleibt Sache der Kantone.

2.4 Übrige Ziele der Revision

Neben der Aufnahme von Mountainbike-Routen und den Ausführungsbestimmungen zum Veloweggesetz in das Strassengesetz sollen vor allem folgende Ziele erreicht werden:

- Änderung der Einreihung einer Strasse einfacher regeln (Art. 12).
- Kostentragung bei Kreuzungsbauwerken klar regeln (Art. 49).
- Beiträge an die Instandsetzung von Wander- und Velowegen in Sonderfällen ermöglichen (Art. 60a).
- Vermeidung von Doppelsubventionen (Art. 60b und Art. T1-1).
- Beiträge an die Strassenplanung der Regionen erweitern (Art. 64).
- Gebühren für den gesteigerten Gemeindegebrauch und die Sondernutzung von Kantonsstrassen klar regeln (Art. 71).
- Gemeinden und Regionen bei ihren Aufgaben im Bereich Fuss- und Wanderwege sowie Velowege unterstützen (Art. 87 Abs. 2).

2.5 Politischer Vorstoss

Die vom Grossen Rat am 5. März 2020 überwiesene Motion 250-2019 (2019.RRGR.298) beauftragt den Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit künftig auch Mountainbike-Routen als Velofreizeitrouten mit kantonaler Netzfunktion gelten können. Zudem soll der Kanton den Unterhalt der Signalisation sowie die Koordination der Mountainbike-Routen sicherstellen und bei Bedarf die Gemeinden unterstützen. Die Motion wird mit der vorliegenden Revision des Strassengesetzes erfüllt.

2.6 Massnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs im Verkehr

Der Regierungsrat hat mit RRB 718/2020 vom 24. Juni 2020 den Umsetzungsbericht 2019 zur Reduktion des Energieverbrauchs im Verkehr mit dem Stand der Umsetzung der Massnahmen für die Periode 2015–2019 und den neuen Massnahmen für die Periode 2020–2024 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat die vorgesehenen Massnahmen als behördenverbindlich erklärt und die zuständigen Fachstellen mit deren Umsetzung beauftragt. Dazu gehört der Auftrag, auf kantonaler Ebene eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um Informations- und Ausbildungskampagnen zum Langsamverkehr durchführen zu können (Massnahme 5a). Aus Rücksichtnahme auf die aktuelle herausfordernde finanzpolitische Ausgangslage, die äusserst angespannt ist, und die knappen personellen Ressourcen wird dieser Auftrag mit der Vorlage auf die Bereiche fachliche Beratung und Information beschränkt. Im Übrigen wurden gesetzliche Grundlagen für die Förderung der menschlichen Bewegung und des Sports im Bereich des Langsamverkehrs und die damit zusammenhängende Kampagnenarbeit im Sportförderungsgesetz geschaffen.

⁴ SR 101

3. Grundzüge der Regelung für Mountainbike-Routen

3.1 Regelung in anderen Kantonen

Im Kanton Graubünden wird das Mountainbiken unter dem Begriff Langsamverkehr geregelt. Der Kanton legt die Netze in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Regionen fest. Bau, Betrieb und Unterhalt der Langsamverkehrswege ist Sache der Gemeinden. Das Tiefbauamt koordiniert die Planung, den Bau und die Signalisation. Bei Anlagen entlang von Kantonsstrassen, die deren Entlastung dienen, kann der Kanton die Bauherrschaft ausüben. Er kann Beiträge zwischen 5 und 50 Prozent an die anrechenbaren Kosten leisten für den Bau von Anlagen des Langsamverkehrs sowie für die Erstellung und Erhaltung der Signalisation (ohne Gehwege).⁵

Im Kanton Wallis sind Mountainbike-Pisten im Gesetz über die Wege des Freizeitverkehrs geregelt. Der Kanton ist zuständig für die Festlegung der Netze. Die Planerstellung, die Anlage, die Kennzeichnung, der Unterhalt und der Erhalt der Wege und der dazugehörigen Bauwerke fällt unter die Zuständigkeit der Gemeinden, mit Ausnahme der kantonalen Fahrradroute Oberwald - Saint-Gingolph. Unter das Gesetz fallen Wege, die einer nicht motorisierten Art der Fortbewegung dienen, deren primärer Zweck in der Freizeitgestaltung oder Erholung liegt.⁶

Die Stimmberechtigten des Kantons Uri haben am 27. September 2020 eine Änderung des Fuss- und Wanderweggesetzes angenommen. Danach gelten für Mountainbikewege analoge Bestimmungen wie für Wanderwege. Der Kanton plant die Haupt- und Nebenwanderwegnetze sowie die Haupt- und Nebenbikewegnetze. Die Planung des Nebenwanderwegnetzes und des Nebenbikewegnetzes hat im Einverständnis mit den Gemeinden zu erfolgen. Für Bau, Unterhalt und Kennzeichnung der Hauptwanderwege und Hauptbikewege ist der Kanton zuständig, für Nebenwanderwege und Nebenbikewege die Einwohnergemeinden. Grundsätzlich stehen Wanderwege für das Biken und Bikewege für das Wandern zur Verfügung. Bei übergeordneten Schutz- oder Nutzungsinteressen kann die Mitbenützung von Wanderwegen für das Biken beziehungsweise die Mitbenützung von Bikewegen für das Wandern eingeschränkt oder verboten werden.⁷

3.2 Aufgaben von Kanton und Gemeinden

Mit der vorliegenden Änderung des Strassengesetzes werden Mountainbike-Routen unter dem neuen Titel Velowege grundsätzlich gleich geregelt wie bisher die Velorouten. Wichtige Mountainbike-Routen, d.h. Routen mit kantonaler Netzfunktion, werden in Zukunft in den kantonalen Sachplan des Velowegnetzes aufgenommen. Dies wird gestützt auf bereits bestehende Grundlagen, wie etwa das Routennetz von SchweizMobil oder die regionalen Mountainbike-Planungen, erfolgen. Was die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden betrifft, erscheint es sachgerecht, wie bei den Wanderwegen Sachplanung und Signalisation der wichtigen Mountainbike-Routen dem Kanton, die übrigen Aufgaben den Gemeinden zuzuweisen. Es ist somit nicht vorgesehen, dass der Kanton selber Mountainbike-Routen baut und unterhält. Diese Aufgabe bleibt bei den Gemeinden, erfüllen sie doch bereits heute verschiedene Aufgaben im Bereich «Erschliessung und Ausstattung von Erholungsgebieten» (vgl. Art. 116 ff. BauG⁸).⁹ Die Gemeinden sind verpflichtet, die im Sachplan festgelegten Mountainbike-Routen zu realisieren und zu unterhalten; sie können dabei mit privaten Fachorganisationen zusammenarbeiten und diesen beispielsweise die Ausführung konkreter Aufgaben ganz oder teilweise übertragen. Der Kanton übernimmt 40 Prozent der erstmaligen Investitionskosten gemäss Artikel 59 SG in Mountainbike-Routen, die im Sachplan bezeichnet sind. Als Investitionen gelten neue Ausgaben für wichtige Mountainbike-Routen (d.h. Neubau und

⁵ Strassengesetz des Kantons Graubünden vom 1. September 2005 (StrG; BR 807.100)

⁶ Gesetz über die Wege des Freizeitverkehrs vom 14. September 2011 (GWFV; SGS 704.1)

⁷ Kantoniales Fuss- und Wanderweggesetz vom 27. September 1998 (KFWG; RB 50.1161)

⁸ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

⁹ Vgl. dazu auch Richtplan Kanton Bern (Stand: 22. September 2021), Strategien Kapitel B, Zielsetzungen B17 und B22.

Ausbau von Wegen) sowie die dafür nötigen Projektierungskosten. Zudem signalisiert der Kanton die im Sachplan verzeichneten wichtigen Mountainbike-Routen.

Die Gemeinden können selbstverständlich auch weitere Mountainbike-Routen planen, bauen, betreiben und unterhalten. Die Kostentragung und Signalisation der nicht im Sachplan festgelegten Mountainbike-Routen obliegt den Gemeinden. Den Gemeinden steht es frei, Planung und Bau von Mountainbike-Routen der Regionalkonferenz bzw. der Planungsregion zu übertragen und mit Privaten zusammenzuarbeiten.

Der Kanton fördert die Mountainbike-Routen zudem mit folgenden neuen Massnahmen:

- Beitrag von höchstens 40 Prozent an die Instandsetzung oder Wiederherstellung von wichtigen Mountainbike-Routen bei Elementarereignissen oder von besonders aufwändigen Bauwerken (Art. 60a).
- Beitrag von höchstens 75 Prozent an die Planung von Mountainbike-Routen der Regionalkonferenzen oder Planungsregion (Art. 64).
- Fachliche Beratung und Information (Art. 87 Abs. 2).

3.3 Planung, Bewilligung und Signalisation

Mountainbike-Routen sind Anlagen im Sinn des Raumplanungs-, Bau- und Strassenrechts. Bei ihrer Realisierung geht es nicht einfach darum, bestehende Strassen, Wege oder Pfade entsprechend zu signalisieren. Wie alle übrigen Verkehrsinfrastrukturen sind sie zu planen, zu projektieren, zu bewilligen, zu realisieren, zu betreiben und zu unterhalten. In der Regel wird eine neue Mountainbike-Route in den kommunalen oder regionalen Richtplan aufgenommen. Diese Planung ermöglicht es, alle betroffenen Interessen zu erkennen und alle Beteiligten in die Lösungsfindung einzubeziehen. Zu den Akteurinnen und Akteuren, mit denen frühzeitig Kontakt aufgenommen werden muss, zählen insbesondere die Gemeinden und Regionen, die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, kantonale Fachstellen in den Bereichen Raumplanung, Langsamverkehr, Wald, Natur und Sport, lokale Tourismusorganisationen sowie private Fachorganisationen aus den betroffenen Bereichen.¹⁰ Aufgabe der Planungsbehörde ist es, das Konfliktpotenzial zu ermitteln, entgegenstehende Interessen gegeneinander abzuwägen, die geeignete Route zu erarbeiten und – falls nötig – Massnahmen zur Konfliktminderung festzulegen.¹¹ Zu berücksichtigen sind insbesondere die Interessen des Landschaftsschutzes, der Walderhaltung, des Wildtierschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes.¹² Es gilt, mögliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und die nötigen Abklärungen mit den zuständigen Fachstellen zu treffen.

Für die Realisierung einer Mountainbike-Route ist unter Umständen ein Baubewilligungsverfahren erforderlich. Das gilt vor allem dann, wenn bauliche Massnahmen wie etwa die Neuanlage von Wegabschnitten, die Schaffung von Ausweichstellen, die Verbreiterung oder die Befestigung eines Weges notwendig sind (vgl. Art. 43 Abs. 2 SG und Art. 23 Abs. 1 Bst. b SV¹³). Aber auch die Umnutzung eines Weges ohne bauliche Massnahmen kann baubewilligungspflichtig sein, insbesondere wenn sich dieser ausserhalb der Bauzone oder in einem Schutzgebiet (zum Beispiel Gewässerraum, Wald, Naturschutzgebiet) befindet und die entsprechenden Schutzinteressen tangiert sind (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 2 BewD¹⁴). Das Gleiche gilt, wenn die Umnutzung einen erheblichen Eingriff ins Fuss- und Wanderwegnetz bewirkt (vgl. Art. 33 Abs. 1 SV).¹⁵ Bei Vorhaben, die auf ein Enteignungsrecht angewiesen sind, ist eine Überbauungsordnung erforderlich. Sind die planungs-, bau- und eigentumsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, kann beim zuständigen Oberingenieurkreis des Tiefbauamts ein Gesuch für die Signalisation eingereicht werden.¹⁶

¹⁰ TBA/KAWA (Hrsg.), Arbeitshilfe Mountainbike-Routen – Planung, Projektierung und Realisation, Juni 2017, S. 6.

¹¹ TBA/KAWA (Hrsg.), Arbeitshilfe Mountainbike-Routen – Planung, Projektierung und Realisation, Juni 2017, S. 9.

¹² TBA/KAWA (Hrsg.), Arbeitshilfe Mountainbike-Routen – Planung, Projektierung und Realisation, Juni 2017, S. 7, 11, 16 und 18.

¹³ Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1)

¹⁴ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

¹⁵ Vgl. dazu TBA/KAWA (Hrsg.), Arbeitshilfe Mountainbike-Routen – Planung, Projektierung und Realisation, S. 9.

¹⁶ TBA/KAWA (Hrsg.), Arbeitshilfe Mountainbike-Routen – Planung, Projektierung und Realisation, Juni 2017, S. 9.

3.4 Widmung als Mountainbike-Route

Soll ein bereits bestehender Weg neu als Mountainbike-Route genutzt werden, ist Folgendes zu berücksichtigen: Die Öffnung einer Strasse oder eines Weges für die Allgemeinheit erfolgt mit der sogenannten Widmung (Öffentlicherklärung). Diese beseitigt das Recht der Eigentümerin oder des Eigentümers, den Gemeingebrauch zu beschränken oder aufzuheben und sichert damit die rechtliche Zweckbestimmung des Terrains. Voraussetzung für die Widmung ist deshalb, dass dem Gemeinwesen die Verfügungsmacht über die Strasse oder den Weg zukommt. Das heisst in der Regel, dass das Gemeinwesen entweder den Weg oder ein Wegrecht erwirbt oder die Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers erlangt.¹⁷ Eine Widmung kann insbesondere durch Übertragung der Unterhaltungspflicht für die neue Nutzung an die Gemeinde erfolgen (vgl. Art. 13 Abs. 3 Bst. c SG). Ist ein Weg bis anhin nicht dem Gemeingebrauch oder einzig für die Nutzung als Wanderweg gewidmet, ist für das Anlegen einer Mountainbike-Route somit die Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers erforderlich. Das gilt auch im Wald. Gemäss Artikel 699 Absatz 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB)¹⁸ ist das Betreten von Wald und Weide zwar grundsätzlich erlaubt. Dieses Betretungsrecht gilt auch für Wald- und Feldwege, ebenso für kulturunfähiges Land.¹⁹ Es kann ferner auf Rädern ausgeübt werden, sofern dadurch kein Schaden auf dem Grundstück verursacht wird.²⁰ Die Waldgesetzgebung konkretisiert das zivilrechtliche Betretungsrecht für das öffentliche Recht, wobei das Befahren mit Motorfahrzeugverkehr nur für bestimmte Zwecke erlaubt ist (vgl. Art. 14 f. WaG²¹, Art. 21 ff. KWaG²²). Wälder sind somit in einem gewissen Umfang als öffentliche Sachen im Gemeingebrauch zu qualifizieren.²³ Genügend feste Waldwege dürfen deshalb grundsätzlich mit Velos und Mountainbikes befahren werden (vgl. Art. 31 Abs. 1 KWaV²⁴). Soll jedoch eine Mountainbike-Route über einen bestehenden Waldweg geführt werden, geht das in der Regel über den walddrechtlichen Gemeingebrauch hinaus. Eine solche Lenkung und Kanalisierung des Veloverkehrs auf Waldwegen und Waldstrassen erfordert das Einverständnis der Waldeigentümerin oder des Waldeigentümers und bedarf einer Widmung zum Gemeingebrauch nach Artikel 13 Absatz 3 SG (Verfügung, Wegdienstbarkeit zugunsten der Öffentlichkeit oder Unterhaltsvereinbarung).

3.5 Koexistenz Wanderwege und Mountainbike-Routen

Die gemeinsame Nutzung von Wegen durch Personen, die zu Fuss oder mit dem Mountainbike unterwegs sind, kann zu Konflikten führen. Bei der Planung von Mountainbike-Routen ist es deshalb besonders wichtig zu prüfen, wo Wege zusammengelegt werden können und wo sie getrennt geführt werden müssen. Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone unter anderem, dafür zu sorgen, dass Fuss- und Wanderwege frei und möglichst gefahrlos begangen werden können (Art. 6 Abs. 1 Bst. b FWG²⁵). Fuss- und Wanderwege sind insbesondere dann zu ersetzen, wenn sie auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren oder für den allgemeinen Fahrverkehr geöffnet werden (Art. 7 Abs. 2 Bst. c FWG). Für Velowege gelten ähnliche Vorschriften: So hat die für die Planung der Velowege zuständige Behörde unter anderem dafür zu sorgen, dass die Netze sicher sind und der Veloverkehr, wo möglich und angebracht, getrennt vom motorisierten Verkehr und vom Fussverkehr geführt wird (Art. 6 Bst. c Veloweggesetz). Zudem sind Velowege insbesondere dann zu ersetzen, wenn sie nicht mehr sicher befahren werden können (Art. 9 Abs. 2 Bst. c Veloweggesetz). Diesen Bestimmungen lässt sich kein bundesrechtliches Verbot von Mischverkehrslösungen entnehmen.²⁶ Jedoch entstehen bei der gemeinsamen Nutzung von Wegen durch Mountainbikerinnen und -biker sowie Wanderinnen und Wanderer Gefährdungen für beide. Es stellt sich also die Frage, unter welchen Bedingungen sich eine Infrastruktur für Mischverkehr eignet und

¹⁷ Vgl. dazu auch André Werner Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Diss. Bern 2011, S. 37 ff.; BVR 2011 S. 341 E 4.1, 2008 S. 332 E. 3.3.

¹⁸ SR 210

¹⁹ Vgl. BGE 141 III 195 E. 2.6, mit weiteren Hinweisen.

²⁰ Vgl. BSK ZGB II-Heinz Rey/Lorenz Strebler, Art. 699 N. 13, mit weiteren Hinweisen.

²¹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0)

²² Kantonales Waldgesetz vom 5. Mai 1997 (KWaG; BSG 921.11)

²³ Vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 48 N. 23.

²⁴ Kantonale Waldverordnung vom 29. Oktober 1997 (KWaV; BSG 921.111)

²⁵ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704)

²⁶ Vgl. dazu Botschaft vom 19. Mai 2021 zum Veloweggesetz, BBl 2021 1260 ff., S. 14 f. und 19.

wo unterschiedliche Mobilitätsformen entflochten werden müssen. Die gemeinsame Position der Schweizer Wanderwege, der Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU, des Verbands Swiss Cycling, Schweiz-Mobil, Schweizer Alpen-Club SAC, Seilbahnen Schweiz, Schweiz Tourismus und Schweizer Tourismus-Verband sagt dazu Folgendes: «Eine gemeinsame Nutzung von Weginfrastrukturen abseits von öffentlichen Strassen durch Wandernde und Velo-/Mountainbikefahrende ist oft möglich. Aufgrund der unterschiedlichen Nutzung der Infrastruktur ist jedoch eine sinnvolle Entflechtung der Wegnetze anzustreben.»²⁷ Wie diese Koexistenz und Entflechtung in der Praxis umgesetzt werden kann, zeigen die Arbeitshilfen des Kantons und des Bundes.²⁸ Bei der Planung einer Mountainbike-Route ist somit im Einzelfall anhand der Arbeitshilfen zu prüfen, wo eine Entflechtung und wo eine Koexistenz geboten ist.

3.6 Strassenverkehrsrechtliche Fragen

Das Veloweggesetz und das Strassengesetz befassen sich mit den Velowegen unter dem Aspekt der Verkehrsinfrastruktur. Die strassenverkehrsrechtlichen Fragen sind demgegenüber im Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG)²⁹ und dem zugehörigen Ausführungsrecht, insbesondere der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV)³⁰, der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV)³¹ und der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS)³², geregelt. Zum besseren Verständnis wird im Folgenden übersichtsmässig die Rechtslage dargestellt:

Das Bundesrecht legt insbesondere fest, was ein Fahrrad (Art. 24 VTS) und was ein Motorfahrrad (Art. 18 VTS) ist. Zu letzteren zählen insbesondere die Velos mit elektrischer Tretunterstützung (E-Bikes). Das Bundesrecht gibt auch die Verkehrsregeln und die Signalisation vor. So haben beispielsweise die Führerinnen und Führer von Motorfahrrädern die Vorschriften für Radfahrerinnen und Radfahrer zu beachten (Art. 42 Abs. 4 VRV). Je nach örtlicher Situation kann die zuständige Behörde die Durchfahrt für Motorfahrräder verbieten. Das Signal 2.06 «Verbot für Motorfahrräder» untersagt etwa das Fahren mit Motorfahrrädern bei laufendem Motor, ausgenommen sind u.a. E-Bikes mit einer Tretunterstützung bis maximal 25 km/h (Art. 19 Abs. 1 Bst. c SSV). Der Wegweiser «Route für Mountainbikes» (4.50.3) kennzeichnet Strecken, die für Mountainbikes besonders geeignet sind, und verpflichtet deren Benützerinnen und Benützer zu besonderer Rücksicht gegenüber Fussgängerinnen und Fussgängern; wo die Sicherheit es erfordert, haben sie Warnsignale zu geben und nötigenfalls anzuhalten (Art. 54a Abs. 3 SSV). Das Strassenverkehrsrecht gilt auch auf Feld- und Waldwegen und weiteren Wegen, sofern es sich um öffentliche Strassen im Sinn von Artikel 1 SVG handelt. Darum hat beispielsweise eine Person, die Mountainbike fährt, ihr Fahrzeug jederzeit zu beherrschen, die Geschwindigkeit anzupassen, das Rechtsfahrgebot einzuhalten und beim Kreuzen und Überholen insbesondere auf Fussgängerinnen und Fussgänger Rücksicht zu nehmen.

Gemäss Artikel 43 Absatz 1 SVG dürfen Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege, mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden. Dieses Fahrverbot ergibt sich direkt aus dem Gesetz und gilt auch, ohne dass ein entsprechendes Verbotsschild angebracht wird.³³ Auch Wanderwege sind unter diesem Gesichtspunkt daraufhin zu prüfen, ob sie für den fraglichen Verkehr ungeeignet oder offensichtlich nicht bestimmt sind. Die Kennzeichnung als Wanderweg genügt für sich allein genommen nicht, gehören doch nicht nur Wanderwege im engeren Sinn, sondern auch andere Wege, Teile von Fusswegnetzen

²⁷ Koexistenz Wandern und Velo/Mountainbike, gemeinsame Position, 2010 (Stand Partnerschaften 2018).

²⁸ TBA/KAWA (Hrsg.), Arbeitshilfe Mountainbike-Routen – Planung, Projektierung und Realisation, Juni 2017; ASTRA/Schweizer Wanderwege/Stiftung SchweizMobil (Hrsg.), Wandern und Mountainbiken - Entscheidungshilfe zu Koexistenz und Entflechtung; Merkblatt für die Planung, Materialien Langsamverkehr Nr. 142, Bern 2020.

²⁹ SR 741.01

³⁰ SR 741.11

³¹ SR 741.21

³² SR 741.41

³³ BSK SVG, Nina Rindlisbacher, Art. 43 N. 3.

oder schwach befahrene Strassen zum Wanderwegnetz (vgl. Art. 3 Abs. 2 FWG).³⁴ Als Wanderwege gekennzeichnete Verkehrsflächen schliessen somit den Verkehr durch Fahrräder nicht zum Vornherein aus. Wenn kein Fahrverbot signalisiert ist, muss im Einzelfall beurteilt werden, ob ein bestimmter Wanderweg zum Befahren ungeeignet oder offensichtlich nicht dafür bestimmt ist.³⁵ Das bernische Recht kennt in diesem Zusammenhang folgende Regelung: Schmale Fuss- und Wanderwege sowie Skipisten, Langlaufloipen und Schlittelwege sind nicht für den öffentlichen Verkehr bestimmt (Art. 58 StrVV³⁶). Das bedeutet, dass diese auch nicht für das Befahren mit Mountainbikes bestimmt sind.³⁷ Allerdings ist damit zumindest bei Wanderwegen nach wie vor teilweise unklar, wann das gesetzliche Fahrverbot von Artikel 43 Absatz 1 SVG gegenüber Mountainbikerinnen und -bikern gilt, wird doch nicht definiert, was als schmal gilt. In der Literatur wird etwa die Auffassung vertreten, ein Weg falle unter das Verbot von Artikel 43 Absatz 1 SVG, wenn er weniger als zwei Meter breit sei.³⁸ Bestehen Zweifel über die Befahrbarkeit oder die Offensichtlichkeit der Zweckbestimmung eines Wanderwegs, ist durch eine entsprechende Signalisation Klarheit zu schaffen.³⁹ Die zuständigen Behörden können beispielsweise Fahrverbote für Fahrräder und E-Bikes erlassen (Art. 19 Abs. 1 Bst. c SSV). Zudem gilt im Wald und auf Waldstrassen ein allgemeines Motorfahrzeugverbot (Art. 15 WaG). E-Bikes mit Tretunterstützung über 25 km/h sind somit im Wald bereits von Bundesrechts wegen verboten. Im Kanton Bern gilt zudem Folgendes: Im Wald ist Radfahren abseits von nicht genügend festen Wegen und besonders bezeichneten Pisten verboten (Art. 22 Abs. 2 KWaG i.V. mit Art. 31 Abs. 1 KWaV). Besonders bezeichnete Pisten sind im Einverständnis mit den betroffenen Waldeigentümerinnen und Waldeigentümern festgelegte, ohne bauliche Massnahmen errichtete und von der Waldabteilung bewilligte Radparcours im Wald abseits von Wegen (vgl. Art. 31 Abs. 2 KWaV). Genügend feste Waldstrassen dürften somit grundsätzlich mit Mountainbikes und E-Bikes mit Tretunterstützung bis 25 km/h befahren werden, sofern dies nicht ausdrücklich verboten ist. Weiter sind in eidgenössischen Jagdbanngebieten das Befahren von Alp- und Forststrassen sowie Fahrzeuge jeglicher Art ausserhalb von Strassen, Wald- und Feldwegen bereits heute verboten (Art. 5 Abs. 1 Bst. h VEJ⁴⁰).⁴¹

3.7 Haftung

Kommt es auf einer Mountainbike-Route zu einem Unfall, kann sich die Frage stellen, ob jemand für den Schaden der verunfallten Person ersatzpflichtig ist. Diese Frage ist nicht Gegenstand des Strassengesetzes; die Haftung ist abschliessend im Bundeszivil- und im kantonalen Staatshaftungsrecht geregelt. Mountainbike-Routen gelten in der Regel als Werke. Im Vordergrund steht deshalb die Werkeigentümerhaftung nach Artikel 58 des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR)⁴². Soweit das für die Mountainbike-Route zuständige Gemeinwesen nicht als Werkeigentümer zu qualifizieren ist,⁴³ haftet es neben dem Werkeigentümer oder der Werkeigentümerin (Grundeigentümerschaft) aus Staatshaftung⁴⁴.

Die für die Velowege zuständigen Behörden haben dafür zu sorgen, dass die Velowege sicher mit dem Velo befahren werden können (Art. 8 Abs. 1 Bst. b Veloweggesetz). An die Sicherung von Mountainbike-Routen werden jedoch aus verschiedenen Gründen keine hohen Anforderungen gestellt. Wer Mountainbike fährt, geht ein erhöhtes Risiko ein. Grundsätzlich ist deshalb von der Selbstverantwortung der

³⁴ René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, 2. Aufl. 2002, N. 930; Cédric Mizel, La grande famille des vélos, véhicules assimilés, petits engins motorisés ... et des piétons, in: Strassenverkehr/Circulation routière 3/2017, S. 15.

³⁵ BSK SVG, Nina Rindlisbacher, Art. 43 N. 10.

³⁶ Strassenverkehrsverordnung vom 20. Oktober 2004 (StrVV; BSG 761.111)

³⁷ Vgl. André Werner Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Diss. Bern 2011, S. 109.

³⁸ Cédric Mizel, La grande famille des vélos, véhicules assimilés, petits engins motorisés ... et des piétons, in: Strassenverkehr/Circulation routière 3/2017, S. 16; BSK SVG, Nina Rindlisbacher, Art. 43 N. 19.

³⁹ Vgl. Raphael Kraemer, Verkehrsregeln auf ausserordentlichen Verkehrsflächen, Diss. Freiburg 2015, N. 129 ff.

⁴⁰ Verordnung vom 30. September 1991 über die eidgenössischen Jagdbanngebiete (VEJ; SR 922.31)

⁴¹ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Nr. 15.3751 (Benutzung von E-Mountainbikes in den Bergen. Regelungen anstreben).

⁴² SR 220

⁴³ Vgl. hierzu ASTRA/Schweizer Wanderwege (Hrsg.), Leitfaden «Gefahrenprävention und Verantwortlichkeit auf Wanderwegen», Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 15, Ziffer 12.1.2.

⁴⁴ Für den Kanton vgl. Art. 71 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1), Art. 100 ff. des Personalgesetzes vom 16.09.2004 (PG; BSG 153.01). Für die Gemeinden vgl. Art. 111 Abs. 2 KV i.V.m. Art. 84 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) und Art. 100 ff. PG.

Mountainbikerinnen und -biker auszugehen. Mountainbikewege sind zudem keine gewöhnlichen Strassen, sondern weisen sowohl von der Ausgestaltung des Wegs als auch von den Anforderungen an die Benutzerinnen und Benutzer Besonderheiten auf: Mountainbikewege finden sich regelmässig im hügeligen oder bergigen Gelände und enthalten in der Regel keine Asphalt- oder Betonschichten. Sie können fahrtechnisch schwierige Abschnitte und Schiebe- bzw. Tragepassagen aufweisen. Benützerinnen und Benutzer müssen in guter körperlicher Verfassung sein und ein erhöhtes technisches Fahrkönnen mitbringen. Vorausgesetzt werden Mountainbikes mit breiten Reifen und sehr kräftigen Bremsen.⁴⁵ Zudem müssen Bikerinnen und Biker die Verkehrsregeln beachten. Das heisst u.a., dass sie ihr Fahrzeug jederzeit zu beherrschen, auf Sicht zu fahren und ihre Geschwindigkeit und Fahrweise den Verhältnissen anzupassen haben. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Pflicht zur Sicherung einer Mountainbike-Route im Wesentlichen auf die Entschärfung von atypischen, fallenartigen Gefahren, die für die Bikerinnen und Biker bei sorgfältigem und umsichtigem Fahrverhalten nicht oder nicht rechtzeitig erkennbar sind. Vor solchen Gefahren müssen im Rahmen des Zumutbaren wirksame Schutzvorkehrungen getroffen werden.⁴⁶ Bei nach dem Stand der Technik angelegten und gut unterhaltenen Mountainbike-Routen kann in aller Regel eine Haftung für Unfallfolgen ausgeschlossen werden. Dennoch ist es ratsam, für einen hinreichenden Haftpflichtversicherungsschutz zu sorgen.⁴⁷

4. Erläuterungen zu den Artikeln

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Artikel 1 wird mit dem Veloweggesetz ergänzt.

Artikel 11

Gegenstand der Strassengesetzgebung ist unter anderem auch der Vollzug der Nationalstrassengesetzgebung des Bundes (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. e SG). Gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG)⁴⁸ stehen Nationalstrassen unter der Strassenhoheit und im Eigentum des Bundes. Raststätten, Tankstellen und die dazugehörigen Parkplätze sind Nebenanlagen von Nationalstrassen (vgl. Art. 7 NSG und Art. 6 Abs. 1 NSV⁴⁹). Das Bundesrecht bestimmt, dass Nebenanlagen im Sinn von Artikel 7 NSG im Eigentum der Kantone stehen (vgl. Art. 8 Abs. 2 NSG). Zudem enthält Artikel 7 Absatz 3 NSG gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine gesetzliche Grundlage, dass die Kantone, unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Bestimmungen und der Projektgenehmigung durch die zuständigen Bundesbehörden, die erforderlichen Rechte für den Bau, die Erweiterung und die Bewirtschaftung dieser Nebenanlagen an Private erteilen können. Dies erfolgt in der Regel mit der Einräumung einer Baurechtsdienstbarkeit. Demnach ist es zulässig, dass für den Betrieb einer Raststätte oder Tankstelle als Nebenanlage eine eigenständige Liegenschaft im Sinne des privaten Sachenrechts geschaffen wird. Der Geschäftsbetrieb einer solchen Nebenanlage erfolgt nicht aufgrund der Delegation einer öffentlichen Aufgabe, sondern als privatwirtschaftliche Tätigkeit.⁵⁰ Das ändert aber nichts an der bundesrechtlichen Regelung, wonach das Areal der Nebenanlagen von Nationalstrassen selber im Eigentum des Kantons steht. Dies wird in Absatz 2 der Klarheit halber wiederholt. Die entsprechende Ergänzung ist deklaratorischer Natur.

⁴⁵ Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), Schweizer Norm (SN) 640 829a «Strassensignale, Signalisation Langsamverkehr», Ziff. 7.12 und 7.12.1.

⁴⁶ Vgl. Remo Cavegn, Zur Haftung bei Unfällen auf Mountainbikerouten, in: Handbuch graubündenBIKE, Kapitel 3, 3.150, S. 3.

⁴⁷ TBA/KAWA (Hrsg.), Arbeitshilfe Mountainbike-Routen – Planung, Projektierung und Realisation, Juni 2017, S. 7.

⁴⁸ SR 725.11

⁴⁹ Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV; SR 725.111)

⁵⁰ Vgl. dazu BGE 145 II 282 E. 2.

Artikel 12

Die Verkehrsbedeutung öffentlicher Strassen kann sich im Laufe der Zeit verändern. Der Strassennetzplan, der aus einem Zusammenspiel von kantonalen Vorgaben, den Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten (RGSK) und der Abstimmung mit den übrigen verkehrs- und siedlungsbezogenen Planungen entsteht, legt deshalb unter anderem fest, welche Kantonsstrassen an die Standortgemeinde und welche Gemeindestrassen an den Kanton abgetreten werden sollen (vgl. Art. 25 Abs. 4 Bst. a und b SG). Das Verfahren zur Änderung von Hoheit und Eigentum an Kantons- und Gemeindestrassen ist im geltenden Recht folgendermassen geregelt: Soll die Einreihung einer Strasse mit dem Beschluss zum Strassennetzplan geändert werden, so werden die Standortgemeinden vorgängig angehört (Art. 12 Abs. 1 SG). Wird die Einreihung einer Strasse mit dem Beschluss zum Strassennetzplan geändert, so gehen Eigentum und Hoheit daran von Gesetzes wegen auf die neue Trägerschaft über. Die Änderung des Eigentums ist im Grundbuch einzutragen (Art. 12 Abs. 2 SG). Die bisherige Trägerschaft übergibt die Strasse in werkmängelfreiem Zustand und entschädigungslos (Art. 12 Abs. 3 SG). In der Strassenverordnung wird die Änderung von Hoheit und Eigentum näher ausgeführt. Unter anderem gilt, dass der Regierungsrat gleichzeitig mit dem Beschluss des Strassennetzplans die Änderungen in der Strasseneinreihung verfügt (Art. 6 Abs. 2 SV). Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung bedeutet das Erfordernis der werkmängelfreien Übertragung eines Strassenstücks, dass dieses im Zeitpunkt der Abtretung werkmängelfrei ist. Es darf demnach nicht erst nach dem Abtretungszeitpunkt entschieden werden, ob und wenn ja welche Massnahmen erforderlich sind, um das fragliche Strassenstück in einen werkmängelfreien Zustand zu bringen. Diese Massnahmen müssen vielmehr vorher festgelegt werden. Es muss auch sichergestellt sein, dass sie vor dem Eigentumsübergang ausgeführt sind, kann doch die Strasse andernfalls nicht werkmängelfrei übergeben werden.⁵¹

Die geltende Regelung für die Änderung von Hoheit und Eigentum an öffentlichen Strassen hat sich in der Praxis nicht bewährt. Die Koppelung der Eigentumsänderung an den Strassennetzplan ist zu starr und unflexibel. Die Änderung der Strasseneinreihung soll daher künftig nicht mehr zusammen mit dem Beschluss des Strassennetzplans, sondern mit einem separaten Regierungsratsbeschluss erfolgen, wie dies bereits im alten Strassenbaugesetz der Fall war. Das geltende Recht soll deshalb folgendermassen angepasst werden:

Absatz 1: Die Änderung von Hoheit und Eigentum von Kantons- und Gemeindestrassen stützt sich auch künftig hauptsächlich auf die Festlegungen des Strassennetzplans. Anpassungen am Kantons- und Gemeindestrassennetz können aber auch unabhängig vom Strassennetzplan vorgenommen werden.

Absatz 2: Liegen aufgrund der Änderung von Funktion und Verkehrsbedeutung einer Strasse Gründe für eine Änderung der Strasseneinreihung vor, entscheidet darüber der Regierungsrat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden. Der Entscheid des Regierungsrats stellt wie bisher eine Verfügung dar, die gestützt auf Artikel 74 Absatz 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)⁵² beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann.

Absatz 3: Entspricht dem bisherigen Absatz 2. Aufgrund der Neuregelung wird dieser Absatz redaktionell angepasst.

Absatz 4: Die Regelung, wonach die bisherige Trägerschaft die Strasse in werkmängelfreiem Zustand und entschädigungslos übergibt, hat sich in der Praxis zwar im Grundsatz bewährt, aber in einzelnen Fällen als zu unflexibel erwiesen. Künftig soll es deshalb auch möglich sein, dass das übernehmende Gemeinwesen die Werkmängelfreiheit selber herstellt und das abgebende Gemeinwesen im Gegenzug dafür eine Entschädigung bezahlt. Das heisst, dass die übergebende Trägerschaft die Kosten trägt, die für die Herstellung der Werkmängelfreiheit anfallen.

⁵¹ vgl. BVR 2015 S. 468 E. 4.3 - 4.6.

⁵² BSG 155.21

Artikel 13

Absatz 4: Nach Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe a SG kann eine Privatstrasse durch Verfügung der Gemeinde dem Gemeingebrauch gewidmet werden. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer vorgängig zustimmt. Gemäss Artikel 962 Absatz 1 ZGB (in der seit 1. Januar 2012 in Kraft stehenden Fassung) muss das Gemeinwesen oder eine andere Trägerschaft einer öffentlichen Aufgabe eine für ein bestimmtes Grundstück verfügte Eigentumsbeschränkung des öffentlichen Rechts, die der Eigentümerin oder dem Eigentümer eine dauerhafte Nutzungs- oder Verfügungsbeschränkung oder grundstücksbezogene Pflicht auferlegt, im Grundbuch anmerken lassen. Der Bundesrat legt fest, in welchen Gebieten des kantonalen Rechts die Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch angemerkt werden müssen. Die Kantone können weitere Anmerkungen vorsehen (Art. 962 Abs. 3 ZGB). Gemäss Artikel 129 Absatz 1 Buchstabe c der Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 (GBV)⁵³ wird die von einer Trägerin oder einem Träger einer öffentlichen Aufgabe gestützt auf die kantonale Gesetzgebung durch Verfügungsverfügung oder durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag für ein einzelnes Grundstück angeordnete öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung mit länger dauernder Wirkung im Grundbuch angemerkt, wenn sie das Rechtsgebiet des Strassenbaus und der Strassenpolizei betrifft. Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die vor dem 1. Januar 2012 rechtskräftig angeordnet wurden, müssen im Grundbuch nicht angemerkt werden (Art. 164 GBV). Artikel 962 ZGB bestimmt die anmerkungspflichtigen Verfügungen nicht genügend konkret. Die konkreten Anmerkungstatbestände sind deshalb in einem formellen kantonalen Rechtserlass ausdrücklich vorzusehen.⁵⁴ Damit die Widmung zum Gemeingebrauch mittels Verfügung der Gemeinde im Grundbuch angemerkt werden kann, wird Artikel 13 SG mit einem zusätzlichen Absatz ergänzt, wonach eine solche Widmung im Grundbuch anzumerken ist. Die Anmerkung hat zwar bloss deklaratorische Bedeutung. Die öffentlich-rechtliche Nutzungsbeschränkung der Widmungsverfügung besteht auch ohne Anmerkung im Grundbuch. Der Eintrag als Anmerkung im Grundbuch ist aber sinnvoll, weil er Dritte, wie beispielsweise eine künftige Erwerberin oder einen künftigen Erwerber des Grundstücks, auf die Eigentumsbeschränkung aufmerksam macht, die mit der Widmung einer Privatstrasse zum Gemeingebrauch verbunden ist.

Artikel 14

Absatz 2: Der Begriff «Regionalkonferenzen» wird durch «Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen» ersetzt. Es handelt sich um eine rein redaktionelle Änderung. Solange keine Regionalkonferenz eingesetzt ist, arbeitet der Kanton mit den bestehenden Planungsregionen zusammen.

4.2 Kantonsstrassen

Artikel 28

Absatz 3: Nach Artikel 22 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)⁵⁵ dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Dabei handelt es sich um einen bundesrechtlichen Minimalstandard, den die Kantone über-, aber nicht unterschreiten dürfen.⁵⁶ Demgegenüber sind nach Bundesrecht bauliche Kleinvorhaben ohne nennenswerte Einflüsse auf Raum, Erschliessung und Umwelt nicht bewilligungspflichtig. Die Kantone sind frei, ob sie für solche Kleinvorhaben eine Bewilligungspflicht einführen wollen.⁵⁷ Strassenbauvorhaben benötigen somit wie andere Bauvorhaben in der Regel eine Bewilligung, die die rechtliche Zulässigkeit des Bauprojekts feststellt. Für die dem Gemeingebrauch offenstehenden Strassen, Wege und Plätze sowie ihre Bestandteile gilt nach bernischem Recht Folgendes: Neubau und Änderung sind bewilligungspflichtig (vgl. dazu Art. 28 Abs. 1 und Art. 43 Abs. 1 SG). Keiner Bewilligung bedürfen

⁵³ SR 211.432.1

⁵⁴ Roland Pfäffli/Mascha Santschi Kallay, Das Grundbuch und seine Rechtswirkung, in: Anwaltsrevue 2017, S. 156; Meinrad Huser, Baubeschränkungen und Grundbuch, in: BR 2016, S. 394; Roland Pfäffli/Daniela Byland, Erfahrungen mit dem neuen Immobiliarsachenrecht, in: BR 2013, S. 168; vgl. auch Beschwerdeentscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 6. Juli 2018 (32.13-15.11) E. 4.3.

⁵⁵ SR 700

⁵⁶ Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 22 Rz. 9 ff.; Alexander Ruch, Kommentar RPG, Art. 22 N. 4.

⁵⁷ Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 22 Rz. 12.

das Instandhalten, das Instandstellen und die Erneuerung einer Strasse sowie bewegliche Elemente im Zusammenhang mit befristeten Verkehrsversuchen (Art. 28 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 3 SG). Im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gemeindestrassen, Privatstrassen im Gemeingebrauch und Privatstrassen enthält das geltende Recht zudem die Bestimmung, dass der Regierungsrat unter anderem die bewilligungsfreien Vorhaben regelt (Art. 43 Abs. 2 SG). Eine analoge Bestimmung fehlt für die Kantonsstrassen. Dabei handelt es sich um ein Versehen, das nun behoben werden soll.

4.3 Velowege

Die Materialien zum geltenden Recht zeigen, dass Mountainbike-Routen nicht als Velorouten im Sinne des SG gelten und somit nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen. Dies soll geändert werden. Auch der Bund sieht vor, die Mountainbike-Routen den Veloverkehrsnetzen für die Freizeit zuzuordnen (vgl. Art. 4 Abs. 2 Veloweggesetz). Im Einklang mit der Terminologie des Veloweggesetzes wird deshalb die Überschrift des Kapitels 4.3 angepasst. Sie lautet neu «Velowege».

Artikel 45

Der kantonale Sachplan legt künftig auch die Mountainbike-Routen von nationaler und regionaler Bedeutung fest. Deshalb wird anstelle des Begriffs «Velorouten» neu der Begriff «Velowege» verwendet. Auch der Sachplan erhält eine neue Bezeichnung («Velowegnetz» statt «Veloverkehr») und es wird, wie beim Sachplan des Wanderroutennetzes, auf den redundanten Zusatz «kantonal» verzichtet. Deshalb lautet der Artikeltitel neu «Sachplan Velowegnetz». Entsprechend wird auch in den Absätzen 1 und 2 die Terminologie angepasst. Absatz 2 wird mit einem weiteren Buchstaben ergänzt, der die wichtigen Mountainbike-Routen ausdrücklich nennt.

Der Begriff «Radweg» wird im Gesetz weiterhin verwendet, soweit damit Radwege im Sinne von Artikel 1 Absatz 6 VRV gemeint sind, also für Radfahrerinnen und Radfahrer bestimmte, von der Fahrbahn durch bauliche Massnahmen getrennte und entsprechend signalisierte Wege.

In den Sachplan neu aufgenommen werden wichtige Mountainbike-Routen, d.h. Routen mit kantonaler Netzfunktion. Wie bei den Velowanderrouten wird die Anerkennung der kantonalen Netzfunktion schrittweise erfolgen und sich auf bestehende Grundlagen, vor allem das nationale und regionale Routennetz von SchweizMobil oder die regionalen Mountainbike-Planungen, stützen. Das in den vergangenen Jahren geschaffene Netz der Mountainbike-Routen soll erhalten und zweckmässig weiterentwickelt werden. Es ist grundsätzlich nicht vorgesehen, Mountainbike-Routen ohne Zustimmung der Standortgemeinden in den Sachplan des Velowegnetzes aufzunehmen.

Artikel 46

Im Artikeltitel und in Absatz 1 wird der Begriff «Velorouten» durch den Begriff «Velowege» ersetzt und der Text wird infolgedessen redaktionell angepasst.

Artikel 47

Im Artikeltitel und in Absatz 1 wird der Begriff «Velorouten» durch den Begriff «Velowege» ersetzt. Die Gemeinden sind zuständig für die Planung, den Bau und den Unterhalt aller kommunalen Velowege. Dazu zählen wie bis anhin die im kantonalen Sachplan festgelegten wichtigen Velowege auf Gemeinde- und Privatstrassen sowie neu die wichtigen Mountainbike-Routen. An (wertvermehrende) Investitionen (Projektierung und Bau) in diese Velowege werden Staatsbeiträge ausgerichtet (vgl. Art 59 SG). Zudem gehören zu den kommunalen Velowegen auch die übrigen Velowege gemäss Planung der Gemeinden. Diese sind nicht beitragsberechtigt.

Artikel 48

Der Kanton signalisiert alle Velowege mit kantonaler Netzfunktion, d. h. künftig auch die wichtigen Mountainbike-Routen. Deshalb wird auch in diesem Artikel die Terminologie angepasst. Da es sich um eine kantonale Aufgabe handelt, trägt der Kanton auch die damit verbundenen Kosten. Er hat die Möglichkeit, diese Aufgabe mittels Leistungsvertrag Dritten zu übertragen (vgl. Art. 91 SG).

Artikel 48a

Müssen die in den Plänen festgelegten Velowege oder Teile davon aufgehoben werden, so sieht das Veloweggesetz vor, dass unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse für angemessenen Ersatz durch vorhandene oder neu zu schaffende Wege zu sorgen ist. Die Kantone haben zu regeln, wer dazu verpflichtet ist. Wie bei der analogen Bestimmung von Artikel 44 Absatz 4 SG für Fuss- und Wanderwege gilt auch bei den Velowegen, dass in der Regel die Verursacherin oder der Verursacher die Kosten trägt. Die übrigen Ausführungsbestimmungen werden wie bei den Fuss- und Wanderwegen auf Verordnungsebene geregelt.

4.4 Finanzierung und Staatsbeiträge

Artikel 49a

Das geltende Recht statuiert den Grundsatz, dass der Kanton für die Kantonsstrassen und die Gemeinden für die Gemeindestrassen zuständig sind (vgl. Art. 38 Abs. 1, Art. 41 Abs. 1 und Art. 49 SG). Das jeweils zuständige Gemeinwesen plant, baut, betreibt, unterhält und finanziert seine Strassen samt den dazugehörigen Bestandteilen, d. h. allen Bauten und Anlagen, die aus technischen, betrieblichen, gestalterischen, umweltrechtlichen oder aus anderen Gründen (namentlich Verkehrssicherheit) innerhalb und ausserhalb der Strasse nötig sind (Art. 5 SG). Strassenbestandteile müssen nicht zwingend mit dem Strassengrundstück verbunden sein. Gehört ein solcher Bestandteil funktionell zu einer Kantonsstrasse, ist folglich grundsätzlich der Kanton zuständig, gehört ein Bestandteil funktionell zu einer Gemeindestrasse, ist grundsätzlich die jeweilige Gemeinde zuständig. In der Regel ist eine klare Zuordnung zu einer Strassenkategorie möglich. Es gibt aber auch Bestandteile, die für beide Strassennetze nötig sind und deshalb als Bestandteil beider Strassennetze gelten. Das ist in der Regel bei Strassenkreuzungen der Fall. Anders als das alte Recht (vgl. Art. 27 SBG⁵⁸) sieht das geltende Recht keine spezielle Regelung dafür vor und es regelt insbesondere nicht, auf welche Weise die Kosten von Kreuzungsanlagen aufzuteilen sind. Dies bietet in der Praxis Schwierigkeiten, weil der Kostenteiler oft Anlass zu Diskussionen zwischen Gemeinden und Kanton gibt. Gemäss Gutachten Tschannen/Locher⁵⁹ handelt es sich bei dieser Unvollständigkeit der Gesetzgebung um eine echte Lücke. Da die Zuordnung von Massnahmen- und Kostenpflichten im Bereich von Kreuzungsanlagen wegen der Komplexität und der Verschiedenartigkeit der konkreten Verhältnisse schwierige Fragen aufwirft, empfehlen die Gutachter, das Strassengesetz zu ergänzen und die Kostenanlastungsregeln wenigstens in groben Zügen ausdrücklich zu verankern. Sie regen auch an, die Möglichkeit einer vertraglichen Kostenverteilung ausdrücklich vorzubehalten.⁶⁰

Absatz 1 regelt die erstmalige Errichtung einer Strassenkreuzung. Hier gilt das Verursacherprinzip, d. h. die Eigentümerin bzw. der Eigentümer des neu hinzukommenden Verkehrswegs trägt die Kosten der ganzen Kreuzungsanlage. Diese Regelung entspricht dem alten Recht (Art. 27 Abs. 3 SBG). Zu den massgeblichen Kosten gehören insbesondere die Kosten für die erforderlichen Anpassungen der bestehenden Strasse. Wünscht das für die bestehende Strasse zuständige Gemeinwesen darüberhinausgehende Anpassungen an seiner Strasse (bspw. Verbesserung der Anlage, Sicherung eines künftigen Ausbaus), hat es die daraus entstehenden Mehrkosten zu tragen.

⁵⁸ Gesetz vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (Strassenbaugesetz, SBG; GS 1964 S. 6 ff., in Kraft bis 31.12.2008)

⁵⁹ Pierre Tschannen/Thomas Locher, Massnahmenzuständigkeit und Kostentragungspflicht bei Kreuzungen zwischen Strassen und Gewässer, Gutachten zuhanden der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, in: Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, Bern 2011, S. 57 ff., S. 68.

⁶⁰ Vgl. Pierre Tschannen/Thomas Locher, Massnahmenzuständigkeit und Kostentragungspflicht bei Kreuzungen zwischen Strassen und Gewässer, Gutachten zuhanden der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, in: Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, Bern 2011, S. 57 ff., S. 89.

Absatz 2 regelt die Änderung einer bestehenden Strassenkreuzung. Hier ist die Frage nach der jeweiligen Interessenlage entscheidend. Ist die Änderung ganz oder überwiegend durch die Bedürfnisse eines der beiden beteiligten Gemeinwesen bedingt, so hat es alle Kosten der Änderung zu tragen. Das gilt insbesondere, wenn eine einmündende Strasse die Anforderungen an die Verkehrssicherheit nicht erfüllt, davon insbesondere auch eine Gefährdung für den Verkehr auf der anderen Strasse ausgeht und die Einmündung angepasst werden muss (vgl. Art. 85 Abs. 3 SG). Sind demgegenüber beide Gemeinwesen als Mitverursacher anzusehen, so haben sie die Kosten nach Massgabe ihrer jeweiligen Interessen zu tragen.⁶¹

Absatz 3: Bei den Unterhalts- und Betriebskosten wird unterschieden, ob es sich um eine höhengleiche Kreuzung handelt oder nicht. Bei höhengleichen Kreuzungen gilt, dass jedes Gemeinwesen die Kosten für die Erfüllung seiner Aufgaben trägt. Das ergibt sich bereits aus Artikel 49 SG. Unterhalts- und Betriebskosten für Strassenbestandteile, die aus funktioneller Sicht für beide Strassennetze nötig sind (bspw. Lichtsignalanlagen), werden unter den beiden Gemeinwesen aufgeteilt. Bei Über- und Unterführungen wird zwischen dem Kreuzungsbauwerk als solchem und den übrigen Strassenbestandteilen unterschieden. Der Unterhalt des Kreuzungsbauwerks selber geht zulasten der höher eingereichten Strasse. Bei den übrigen Strassenbestandteilen (insbesondere Beläge an oder auf dem Kreuzungsbauwerk) kommt der Grundsatz von Artikel 49 SG zum Tragen, wonach jedes Gemeinwesen die Kosten für die Erfüllung seiner Aufgaben trägt. Auch diese Regelung entspricht dem alten Recht (Art. 27 Abs. 4 SBG).

Artikel 49b

Die Kostenanlastungsregeln in Artikel 49a setzen einen Rahmen für die Verteilung der Kosten bei Kreuzungsanlagen, erlauben aber nicht immer eindeutige Lösungen. Fallbezogene Vereinbarungen sind deshalb in gewissen Fällen unausweichlich. Aus diesen Gründen wird ausdrücklich die Möglichkeit einer vertraglichen Regelung der Kostenverteilung geschaffen.

Artikel 49c

Für den Fall, dass sich die beiden Gemeinwesen nicht über die Kostenverteilung einigen können, ist vorgesehen, dass das Tiefbauamt diese Frage mittels Verfügung regelt und damit den ordentlichen Rechtsweg eröffnet. Dies gilt nicht für Streitigkeiten aus einem Vertrag nach Artikel 49b SG. Diese beurteilt gemäss Artikel 87 Absatz 1 Buchstabe b VRPG auf Klage hin das Verwaltungsgericht.

Artikel 52 und 56

Aufgrund der Anpassung der Terminologie in Artikel 45 wird in diesen Artikeln der Begriff «Radweg» durch den Begriff «Veloweg» ersetzt.

Artikel 59

Künftig leistet der Kanton auch Beiträge an (wertvermehrende) Investitionen in wichtige Mountainbike-Routen. Deshalb wird im Artikeltitel der Begriff «Velorouten» durch «Velowege» ersetzt und in Absatz 1 werden neben den bisher schon beitragsberechtigten Velowegen (Art. 45 Abs. 2 Bst. c SG) auch die neu beitragsberechtigten Mountainbike-Routen aufgeführt (Art. 45 Abs. 2 Bst. d SG).

Artikel 60a

Nach geltendem Recht (Art. 59 bzw. Art. 60 SG) können Staatsbeiträge einzig an Investitionen in bestimmte Velo- und Wanderwege ausgerichtet werden. Unterhaltsbeiträge sind demgegenüber nicht vorgesehen. Ob eine Investition oder baulicher Unterhalt im Sinn des SG vorliegt, entscheidet sich danach, ob eine Ausgabe mehrheitlich wertvermehrend oder werterhaltend ist. So handelt es sich beispielsweise beim Ersatz einer alten Brücke um werterhaltenden baulichen Unterhalt, der zurzeit nicht beitragsberechtig ist.⁶² Die Erfahrung hat gezeigt, dass die finanzielle Belastung, die sich aus der Zuständigkeit für den

⁶¹ Vgl. Pierre Tschannen/Thomas Locher, Massnahmenzuständigkeit und Kostentragungspflicht bei Kreuzungen zwischen Strassen und Gewässer, Gutachten zuhanden der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, in: Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, Bern 2011, S. 57 ff., S. 74.

⁶² Vgl. dazu im Zusammenhang mit Wanderwegen VGE 2015/83 vom 11. Dezember 2015.

baulichen Unterhalt von Velo- und Wanderwegen ergibt, für einige Gemeinden sehr gross sein kann. Das gilt insbesondere für den Ersatz oder die Gesamterneuerung von Kunstbauten. Ein Beispiel ist etwa der Pont de Rotary am Broyekanal. Gleiches gilt, wenn ganze Wegabschnitte durch ein Unwetter oder ein anderes Elementarereignis zerstört werden. Die Sanierung solcher Bauwerke oder die Wiederherstellung ganzer Wegstrecken kann vor allem kleinere Gemeinden vor grosse finanzielle Herausforderungen stellen und es ist nicht garantiert, dass sie dies aus eigener Kraft schaffen. Das kann zur Folge haben, dass die über solche Bauwerke oder Wegstrecken führende Route, die für eine grössere Region von erheblichem touristischen und wirtschaftlichen Interesse ist, unterbrochen bleibt. Künftig soll es deshalb ausnahmsweise möglich sein, Staatsbeiträge an die Instandsetzung von Velo- und Wanderwegabschnitten zu leisten, die für die Funktion des jeweiligen Netzes besonders wichtig sind.

Artikel 60b

Gemäss Artikel 62 SG leistet der Kanton Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen, für die der Bund Beiträge ausrichtet. Die betroffenen Massnahmen sind in den Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und dem Kanton zu den Agglomerationsprogrammen aufgelistet (A-Liste). Nach heutiger Praxis leistet der Bund Beiträge im Umfang von 30 bis 40 Prozent, der Kanton von 35 Prozent an die verbleibenden anrechenbaren Kosten von Gemeindemassnahmen. Für einzelne Massnahmen haben die Gemeinden zusätzlich Anspruch auf Kantonsbeiträge für wichtige Velorouten (Art. 59 SG) oder Hauptwanderwegen (Art. 60 SG) in der Höhe von 40 Prozent der verbleibenden anrechenbaren Kosten. An den Bau und Unterhalt von Uferwegen leistet der Kanton Staatsbeiträge gestützt auf die See- und Flusssufergesetzgebung. Die Beiträge für die Realisierung betragen mindestens 60 Prozent (vgl. Art. 11 SFV⁶³). Über Uferwege im Sinn von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Gesetzes vom 6. Juni 1982 über See- und Flusssufer (See- und Flusssufergesetz, SFG⁶⁴) führen häufig auch Hauptwanderwegen, an deren Bau Staatsbeiträge gestützt auf Artikel 60 SG geleistet werden. Wichtige Velorouten und Hauptwanderwegen, an die Staatsbeiträge gestützt auf das Agglomerationsprogramm oder auf die See- und Flusssufergesetzgebung geleistet werden, werden somit heute mit mehreren Staatsbeiträgen unterstützt. Anders als bei den Staatsbeiträgen an Park-and-ride-Anlagen (vgl. Art. 61 Abs. 3 SG) fehlt sowohl in den Artikel 59 und 60 SG als auch in der See- und Flusssufergesetzgebung ein Vorbehalt zur Vermeidung solcher mehrfachen Staatsbeiträge. Solche Doppelsubventionierungen widersprechen dem Grundsatz eines wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes von Ressourcen. An Vorhaben, die Staatsbeiträge aufgrund von Agglomerationsprogrammen ab der vierten Generation (siehe dazu Übergangsbestimmung T1.1) oder gestützt auf die See- und Flusssufergesetzgebung erhalten, werden künftig keine zusätzlichen Staatsbeiträge nach Artikel 59 - 60a SG ausgerichtet.

Artikel 64

Absatz 1: Nach geltendem Recht können Staatsbeiträge nur an die Erarbeitung der regionalen Strassenplanung ausgerichtet werden, die im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) erfolgt. Mit der Neufassung des Artikels wird ermöglicht, dass künftig auch weitere regionale Strassenplanungen unterstützt werden können. Die Regionen leisten in diesem Bereich teilweise wichtige Planungsarbeiten, die als Grundlage, nicht aber als Festlegung, in die RGSK einfließen. Solche Planungsarbeiten können auch Velo- und Wanderwege betreffen, insbesondere mit Blick auf das Ziel, ab Wohn- und Ferienort attraktive Velowege vorzufinden und somit auf Anreisen mit dem Motorfahrzeug verzichten zu können. Mit der Neufassung des Artikels wird es künftig etwa auch möglich sein, die Planungen von regionalen Mountainbike-Routen finanziell zu unterstützen. Sobald es um die Umsetzung geplanter Routen durch die Gemeinden geht, also um die Projektierung und Realisierung von Mountainbike-Routen, kommt Artikel 59 SG (Investitionsbeitrag von 40 Prozent) zur Anwendung. Solange keine Regionalkonferenz eingesetzt ist, werden die bestehenden Planungsregionen unterstützt. Deshalb werden beide ausdrücklich als mögliche Beitragsempfängerinnen genannt.

⁶³ See- und Flusssuferverordnung vom 29. Juni 1983 (SFV; BSG 704.111)

⁶⁴ BSG 704.1

Absatz 2: Zudem wird der maximale Beitragssatz zahlenmässig festgelegt. Er ist abgestimmt auf den maximalen Beitragssatz, der gemäss Artikel 7 Absatz 1 der Planungsfinanzierungsverordnung vom 10. Juni 1998 (PFV)⁶⁵ für regionale Planungen im Bereich Siedlung, Landschaft und Tourismus gilt. Die Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe geregelt werden und sich an die bewährten Bestimmungen der PFV anlehnen.

4.5 Strassenbenutzung

Artikel 71

Absatz 3: Nach geltendem Recht (Art. 71 Abs. 2 SG) ist der öffentliche Verkehr ausdrücklich von der Gebührenpflicht ausgenommen. Für das Einlegen von Gleisanlagen in Strassen ist somit keine Konzessionsgebühr geschuldet. Der neue Absatz 3 räumt dem Regierungsrat die Kompetenz ein, in der Verordnung weitere Ausnahmen von der Gebührenpflicht festzulegen. So soll etwa die bisherige Praxis in die Ausführungsbestimmungen zum Strassengesetz aufgenommen werden, wonach für die nicht rein kommerzielle Inanspruchnahme von Kantonstrassen durch Gemeinden oder karitative Organisationen im Rahmen traditioneller Umzüge, historischer Märkte, Wochen- oder Jahrmärkte, Dorfveranstaltungen und dergleichen, aber auch für sportliche Veranstaltungen lediglich eine Gebühr für das Ausstellen der Bewilligung aber keine Benützungsg Gebühr erhoben wird.⁶⁶

Artikel 71a

Die in Artikel 82 Absatz 3 BV verankerte Gebührenfreiheit für die Benützung öffentlicher Strassen bezieht sich nur auf den Verkehr im Rahmen des schlichten Gemeingebrauchs. Für die über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung öffentlicher Strassen dürfen Benützung- oder Konzessionsgebühren erhoben werden, soweit es das Bundesrecht zulässt. Bereits Artikel 53 Absatz 3 SBG sah dafür eine allgemeine Gebührenpflicht vor. Vorgesehen war, mit Artikel 71 SG die bisherige Regelung fortzuführen. Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung enthält das geltende Recht jedoch keine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von kostenunabhängigen Benützungsg Gebühren, da es keine Vorgaben zu deren Höhe oder zu ihren Bemessungsgrundlagen enthält.⁶⁷ Dieser Mangel soll im Rahmen der vorliegenden Revision behoben werden.

Absatz 1: Neben dem Gegenstand der Abgabe und dem Kreis der Abgabepflichtigen müssen auch die Grundsätze der Bemessung in einem formellen Gesetz festgelegt sein. Nach der Rechtsprechung ist daher mindestens der Gebührenrahmen oder die Maximalgebühr im formellen Gesetz festzulegen.⁶⁸ Damit für die Erhebung kantonaler Gebühren für gesteigerten Gemeingebrauch oder Sondernutzung eine hinreichende gesetzliche Grundlage im Sinn der abgaberechtlichen Grundsätze besteht, werden die konkrete Bemessungsgrundlage und die Obergrenze der Gebühr für die Inanspruchnahme von Kantonsstrassen gesetzlich festgelegt. Gebühren für die ober- und unterirdische Inanspruchnahme waren ursprünglich im Anhang VIII zur Gebührenverordnung⁶⁹ geregelt (bspw. 40 Taxpunkte pro Laufmeter Einzelleitungen, 50 Taxpunkte pro Laufmeter Kanäle, Durchlässe usw. 50 Taxpunkte pro Quadratmeter belegter Platz für Materialablagerungen, Bauplatzeinrichtungen). Die Obergrenze im neuen Artikel stützt sich auf die daraus gewonnenen Erfahrungswerte. Erfahrungsgemäss sind Beträge über 10 000 Franken selten. Gebühren für die langedauernde Nutzung eines Strassenbestandteils als Installationsplatz (Sperren ganzer Spuren und Gehwege) können im Einzelfall allerdings 20 000 Franken übersteigen. Für das Ableiten von Meteorwasser fiel in einem konkreten Fall eine Gebühr von mehr als 40 000 Franken an. Aufgrund dieser Erfahrungswerte und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die früher in der Gebührenverordnung enthaltenen Ansätze aus dem Jahr 1995 stammten, kam die Obergrenze von 50 000 Franken zustande.

⁶⁵ BSG 706.111

⁶⁶ Vgl. dazu auch Antwort des Regierungsrats auf die Motion 198-2010 (2010.RRGR.1885).

⁶⁷ Vgl. BVR 2013 S. 120.

⁶⁸ Vgl. BVR 2013 S. 120 E. 4.5 und 4.6.

⁶⁹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

Absatz 2: Die ober- und unterirdische Inanspruchnahme von Kantonsstrassen ist grundsätzlich mit Gebühren verbunden. Die einzelnen gebührenpflichtigen Nutzungen der Kantonsstrassen werden in der Strassenverordnung konkretisiert. Vorgesehen ist, die Regelungen, die ursprünglich in Anhang VIII der kantonalen Gebührenverordnung und in den Richtlinien des Tiefbauamts enthalten waren, in die Strassenverordnung aufzunehmen. Von der Gebührenpflicht erfasst werden somit insbesondere Bauplatzinstallationen, Lagerplätze, oberirdische Leitungen, temporäre und permanent gespannte Erdanker, Werkleitungen, gewerbliche Anlässe, öffentlich bewirtschaftete Parkplätze und dergleichen, aber auch der Anschluss und die Mitbenutzung der Strassenentwässerung durch Dritte.

Absatz 3: Geregelt wird im Strassengesetz einzig die Bemessung der kantonalen Gebühren. Es liegt in der Zuständigkeit der Gemeinden, die Gebühren für den gesteigerten Gemeindegebrauch und die Sondernutzung der öffentlichen Strassen in ihrem Hoheitsbereich in einem Gemeindeerlass zu regeln.

4.6 Öffentliche Strassen und benachbartes Grundeigentum

Vorbemerkungen zu Artikel 75 ff.

Die Bestimmungen über die Strassenentwässerung im geltenden Recht entsprechen weitgehend der Regelung von Artikel 61 SBG. Sie sind zum Teil überholt. In der Praxis hat sich zudem gezeigt, dass Artikel 77 SG zu offen formuliert ist, wurde er doch kürzlich so verstanden, dass er grundsätzlich eine Ersatzpflicht für sämtliche durch abfließendes Strassenwasser verursachte Schäden vorsehe. Die Ersatzpflicht beziehe sich nicht auf ein bestimmtes Entwässerungssystem und knüpfe auch nicht an Pflichtverletzungen oder Ordnungswidrigkeiten an.⁷⁰ Eine im Vergleich zum Privatrecht derart weitreichende Schadenersatzpflicht für Eigentümerinnen und Eigentümer öffentlicher Strassen⁷¹ war nicht beabsichtigt. Die Artikel 75 bis 77 SG müssen daher überarbeitet werden. Als Strassenabwasser gilt das von der Strassenoberfläche abfließende Wasser. Für dieses gibt es grundsätzlich zwei Entwässerungsarten: Entweder wird es dezentral über die Strassenschulter entwässert, d. h. es fließt über das Bankett und versickert vor Ort, oder es wird gefasst und abgeleitet, sei es in eine Versickerungsanlage, in ein Oberflächengewässer oder in eine Kanalisation. Wie Verkehrsflächen zu entwässern sind, ergibt sich hauptsächlich aus dem Gewässerschutzrecht des Bundes. Zudem sind die einschlägigen Normen und Richtlinien der Fachverbände zu berücksichtigen.

Artikel 75

Absatz 1 hält wie bisher fest, dass die anstossenden Grundstücke das von der Strasse natürlich abfließende Wasser aufnehmen müssen. Ob die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer das Wasser bei einer Strasse natürlich abfließen lassen darf (und muss), bestimmt die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes: Diese verlangt, dass verschmutztes Abwasser zu behandeln ist. Nicht verschmutztes Abwasser ist demgegenüber in erster Linie versickern zu lassen. Erlauben dies die örtlichen Verhältnisse nicht, so kann es in ein oberirdisches Gewässer eingeleitet werden; dabei sind nach Möglichkeit Rückhaltmassnahmen zu treffen, damit das Wasser bei grossem Anfall gleichmässig abfließen kann (vgl. Art. 7 GSchG⁷²). Niederschlagswasser, das von bebauten oder befestigten Flächen wie Strassen, Wegen oder Plätzen abfließt, gilt in der Regel als nicht verschmutztes Abwasser (vgl. Art. 3 Abs. 3 Bst. b GSchV⁷³). Für das Strassenabwasser gilt, dass es wenn möglich dezentral über die Strassenschulter entwässert wird. Das Versickern lassen auf dem anstossenden Grundeigentum ist nur dann zulässig, wenn das abfließende Niederschlagswasser als unverschmutzt gilt. Andernfalls verlangen die Gewässerschutzvorschriften des Bundes, dass das Strassenabwasser behandelt wird (künstliche Entwässerung).

Die Pflicht, dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer der anstossenden Grundstücke das natürlich abfließende Wasser abzunehmen haben, ergibt sich im Grundsatz bereits aus dem Zivilrecht.

⁷⁰ Vgl. dazu VGE 2019/252 vom 20. Mai 2021 E. 2.5.

⁷¹ Vgl. dazu VGE 2019/252 vom 20. Mai 2021 E. 2.6.1.

⁷² Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20)

⁷³ Gewässerschutzverordnung des Bundesrats vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201)

Nach Artikel 689 Absatz 1 ZGB ist jede Grundeigentümerin und jeder Grundeigentümer verpflichtet, das Wasser aufzunehmen, das von dem oberhalb liegenden Grundstück natürlicherweise abfließt, namentlich Regenwasser, Schneeschmelze und Wasser von Quellen, die nicht gefasst sind. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Duldungspflicht. Während nach Artikel 689 Absatz 2 ZGB niemand den natürlichen Ablauf zum Schaden der Nachbarschaft verändern darf, enthält das Strassengesetz diese Einschränkung nicht. Die Duldungspflicht geht daher weiter als nach Zivilrecht. Sie hat regelmässig keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf die Benützung und Bewirtschaftung des benachbarten Grundstücks. Deshalb wird für die Beanspruchung des Duldungsrechts auch keine Entschädigung geleistet. Die Strasseneigentümerin bzw. der Strasseneigentümer hat aber gegebenenfalls für namhaften Schaden einzustehen, der auf dem unterliegenden Grundstück entsteht, weil die Strassenanlage den natürlichen Lauf dieses Wassers verändert hat (vgl. dazu Absätze 2 und 3).

Absatz 2: Die künstliche Entwässerung ist neu ausschliesslich in Artikel 76 geregelt.

Absatz 3: Wer Strassenabwasser aufnehmen muss, soll dadurch keinen Nachteil erleiden. Sollten aufgrund der über das Zivilrecht hinausgehenden Duldungspflicht von Absatz 1 namhafte Schäden entstehen, hat die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer dafür aufzukommen. Entschädigt werden allfällige Kultur- und Sachschäden sowie erhebliche Nachteile in der Nutzung und Bewirtschaftung des Grundstücks, also sog. Inkonvenienzen. Als namhaft gilt nach der Rechtsprechung ein Schaden, der wenige hundert Franken übersteigt.⁷⁴

Absatz 4: In der Praxis können sich die Parteien in der Regel über die Entschädigung einigen. Ist das nicht der Fall, so wird die Entschädigungshöhe nach dem Enteignungsgesetz festgesetzt. Damit kommen die bewährten und bekannten Regeln des Enteignungsgesetzes zur Anwendung (insbesondere Art. 19 KEntG⁷⁵). Diese Regelung löst die Bestimmung in Artikel 77 ab.

Artikel 76

Wo eine Versickerung über die Schulter nicht möglich ist, wird die Strasse künstlich entwässert. Das heisst, das Strassenabwasser wird gefasst, in einen Vorfluter eingeleitet oder über zentrale Versickerungsanlagen zurück in den Naturkreislauf gegeben. In den Ortskernen oder bei stark belasteten Strassen wird das Strassenabwasser gesammelt und über die Kanalisation in eine Kläranlage eingeleitet. Diese Grundsätze ergeben sich aus dem Gewässerschutzrecht. Artikel 76 wird deshalb auf das Wesentliche beschränkt. Dass die Strassenentwässerungsanlagen Bestandteile der Strasse sind und deshalb von der Eigentümerin oder dem Eigentümer der Strasse zu erstellen und zu unterhalten sind, ergibt sich bereits aus anderen Bestimmungen des Strassenrechts (vgl. insbesondere Art. 5 SG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Bst. b SV sowie Art. 38 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 SG).

Artikel 77

Gemäss Praxis⁷⁶ hat dieser Artikel weder an ein bestimmtes Entwässerungssystem noch an Pflichtverletzungen oder Ordnungswidrigkeiten angeknüpft und war damit zu weit gefasst. Er wird daher aufgehoben. Mit dem neuen Artikel 75 Absatz 2 SG geht mit der Duldungspflicht für die Aufnahme von Wasser, das von öffentlichen Strassen abfließt, immer noch die Entschädigungspflicht für namhafte Schäden einher und entscheidet im Streitfall weiterhin das Enteignungsgericht darüber. Soweit Strassen mittels künstlicher Entwässerung entwässert werden, haftet die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer für allfällige Schäden nach den privatrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der Werkeigentümerhaftung (Art. 58 OR) oder der Verantwortlichkeit der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers (Art. 679 ZGB).

⁷⁴ Vgl. dazu VGE 2019/252 vom 20. Mai 2021 E. 3.5.

⁷⁵ Gesetz vom 3. Oktober 1965 über die Enteignung (KEntG; BSG 711.0)

⁷⁶ Vgl. dazu VGE 2019/252 vom 20. Mai 2021 E. 2.5.

Artikel 83

Absatz 3, der die lichte Breite von 50 cm entlang der Fahrbahn öffentlicher Strassen festlegt, wird sprachlich neu gefasst. Dies hat zur Folge, dass der Begriff «lichte Breite» auch in Absatz 1 gestrichen wird. Dabei handelt es sich einzig um eine redaktionelle Änderung.

Artikel 85

Absatz 1: Der Anschluss von Grundstücken (Ein- und Ausfahrten, Zugänge), privaten Zufahrten oder Zufahrtsstrecken bzw. Wegen an das öffentliche Strassennetz ist bewilligungspflichtig. Bewilligungspflichtig sind nicht nur neue Strassenanschlüsse sowie deren Erweiterung oder gesteigerte Benutzung, sondern jede wesentliche Änderung von Strassenanschlüssen,⁷⁷ d. h. jede Änderung, die Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit hat. Sinn und Zweck der Strassenanschlussbewilligung ist es, sicherzustellen, dass Zugänge, Zufahrten, Weganschlüsse und Einmündungen aller Art den Verkehr auf der öffentlichen Strasse weder gefährden noch wesentlich behindern. Absatz 1 ist deshalb zu eng formuliert und wird neu gefasst. Die Bestimmung unterscheidet zwei bewilligungsbedürftige Tatbestände: zum einen die Neuanlage eines Strassenanschlusses, zum anderen die wesentliche Änderung eines bestehenden Strassenanschlusses. Der erste Tatbestand, der neue Strassenanschluss, umfasst jede neue Verbindung eines Grundstücks oder einer privaten Strasse bzw. eines privaten Wegs mit einer öffentlichen Strasse. Das ist namentlich der Fall, wenn ein Grundstück zum ersten Mal überbaut und an das öffentliche Strassennetz angeschlossen wird. Dabei geht es nicht nur um Zufahrten für Fahrzeuge, sondern auch um den Anschluss von Anlagen des Fussgängerverkehrs. Wird zum Beispiel an einer unübersichtlichen Stelle ein neuer Fussgängerzugang an eine Strasse ohne Gehweg erstellt, wird unter Umständen eine Gefahrenstelle geschaffen. Ein neuer Strassenanschluss liegt aber auch vor, wenn bei einem bereits überbauten Grundstück, das bisher einzig über einen Zugang für Fussgängerinnen und Fussgänger verfügt, neu eine Ein- und Ausfahrt für Motorfahrzeuge erstellt werden soll. Ein neuer Strassenanschluss liegt weiter vor, wenn ein Grundstück mit einem weiteren Strassenanschluss ergänzt werden soll. Der zweite Tatbestand betrifft die Änderung eines bestehenden Strassenanschlusses, die Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit hat. Diese kann in einer baulichen oder betrieblichen Veränderung aber auch in einer Änderung der Nutzung bestehen. In der Praxis fällt unter den Begriff der baulichen Veränderung hauptsächlich die Verbreiterung oder die Verschmälerung eines bestehenden Anschlusses, ebenso die Befestigung einer privaten Zufahrt. Eine betriebliche Änderung liegt etwa vor, wenn der Ersatz eines Parkplatzes durch eine Garage oder das Schaffen zusätzlicher Parkplätze zur Folge hat, dass künftig rückwärts auf die öffentliche Strasse gefahren oder dass diese auf andere Art und Weise zum Manövrieren verwendet werden soll. Bei solchen Veränderungen eines Strassenanschlusses muss unter Einbezug der einschlägigen Normen geprüft werden, ob der geänderte Strassenanschluss genügend verkehrssicher ist. Eine wesentliche Nutzungsänderung liegt vor, wenn ein bestehender Strassenanschluss mehr als bisher genutzt wird, beispielsweise wenn die Umnutzung oder der Ausbau eines bestehenden Gebäudes zu mehr Zu- und Wegfahrten und damit zu einer veränderten Verkehrssituation beim betroffenen Strassenanschluss führt.

4.7 Vollzug und Rechtspflege

Artikel 86

In Buchstabe h wird der Begriff «Velorouten» durch «Velowege» ersetzt, damit klar wird, dass darunter auch Mountainbike-Routen fallen.

Buchstabe i wird aufgehoben, da es die Transferzahlungen im Strassenbereich (Beteiligung der Gemeinden an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Motorfahrzeugsteuer gemäss aArt. 51 SG) seit der Revision des FILAG⁷⁸ nicht mehr gibt.

⁷⁷ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 7/8 N. 18.

⁷⁸ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)

Artikel 87

Absatz 2: Das Tiefbauamt unterstützt die Gemeinden sowie die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen bereits heute mit fachlicher Beratung. Das soll noch verstärkt möglich sein, insbesondere bei der Planung ihrer Fuss- und Wanderweg sowie ihrer Velowegnetze. In der Strassenverordnung sollen die Aufgaben der Fachstelle im Bereich Mountainbiken ausdrücklich genannt werden. Mit diesem neuen Absatz wird der mit RRB 718/2020 vom 24. Juni 2020 erteilte Auftrag, auf kantonaler Ebene eine gesetzliche Grundlage für Informations- und Ausbildungskampagnen zum Langsamverkehr zu schaffen, teilweise umgesetzt. Aufgrund der herausfordernden finanzpolitischen Ausgangslage ist eine Ausweitung der Beratungs- und Informationstätigkeit lediglich im Rahmen der bestehenden Ressourcen möglich. Im Übrigen ist die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs auch im Baugesetz verankert (vgl. Art. 139 Abs. 1 Bst. c BauG: Staatsbeiträge für Organisationen für ihre Beratungs-, Instruktions- und Informationstätigkeit auf dem Gebiet des Bau-, Planungs- und Umweltrechts und für Leistungen für Wander- und Radwanderwege). Zudem sieht das neue Sportförderungsgesetz die Förderung der Mobilität vor. So kann der Kanton unter anderem die Koexistenz des Fussverkehrs, Wanderns, Velofahrens und Reitens fördern (Art. 12 Abs. 1 Bst. a KSpoföG) und Gemeinden bei der Umsetzung von Massnahmen auf Gemeinde- oder Privatstrassen beratend unterstützen (Art. 12 Abs. 1 Bst. b KSpoföG). Es schafft als Ergänzung die gesetzliche Grundlage, um Gemeinden zum Beispiel bei der Kampagnenarbeit oder bei Verhaltensinformationen von Wanderern, Mountainbikerinnen oder Velofahrern auf Routen, die gemeinsam genutzt werden, zu unterstützen und zu beraten. Die Fachstellen des Kantons arbeiten eng zusammen und koordinieren ihre Tätigkeiten.

Artikel 88

Der Begriff «Radwegen» wird durch «Velowegen» ersetzt.

Artikel 89

Dieser Artikel regelt die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden im Zusammenhang mit dem Vollzug des Strassengesetzes. In der Praxis wurde dieser Artikel aufgrund seiner (zu) offenen Formulierung so verstanden, dass die Aufsicht des Tiefbauamts im Bereich der öffentlichen Strassen bzw. deren Planung, Bau, Betrieb und Benutzung abschliessend sei und der allgemeinen kantonalen Aufsicht (vgl. Art. 87 ff. GG⁷⁹) vorgehe.⁸⁰ Mit dem Strassengesetz wurde jedoch u.a. eine konsequente Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton umgesetzt. Für den Bereich der Gemeindestrassen sollen nur noch die Gemeinden zuständig sein (vgl. Art. 41 Abs.1 und Art. 49 Abs. 2 SG). Diese bestimmen insbesondere den Standard für den Bau und Unterhalt ihrer Strassen selber, enthält doch das Strassengesetz abgesehen von einer Bestimmung zum Winterdienst (vgl. Art. 41 Abs. 2 SG) keine Vorschriften dazu. Planung, Projektierung und Bau von Gemeindestrassen sind hauptsächlich in der Baugesetzgebung geregelt (vgl. Art. 64 Abs. 2 Bst. a, b und e sowie Art. 106 ff. BauG). Es erscheint deshalb als sachgerecht, die Aufsicht des Tiefbauamts im Geltungsbereich des Strassengesetzes auf den Vollzug des Bundesrechts (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. c bis f SG) durch die Gemeinden zu beschränken.

4.8 Übergangsbestimmung

Artikel T1-1

Der neue Artikel 60b SG dient der Vermeidung von Mehrfachsubventionen an Velo- und Wanderwege auf kantonaler Ebene. Er hat unter anderem zur Folge, dass der Kanton an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen, die der Bund mitfinanziert, künftig nur noch gestützt auf Artikel 62 SG Staatsbeiträge leisten wird. Mit der Übergangsbestimmung wird sichergestellt, dass Verkehrsmassnahmen aus den Agglomerationsprogrammen erster bis dritter Generation noch nach der bisherigen Regelung subventioniert werden können.

⁷⁹ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

⁸⁰ Vgl. BVR 2020 S. 401 E. 3.

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik nicht enthalten.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton aufgrund der neuen Staatsbeiträge an Investitionen in Mountainbike-Routen und an den Ersatz wichtiger Elemente auf Freizeitrouten sind schwer abschätzbar. Im Bereich der Wanderwege leistet der Kanton seit einigen Jahren Staatsbeiträge an Investitionen in Hauptwanderwegen. Neu kommt eine vergleichbare Aufgabe im Bereich Mountainbike-Routen hinzu. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich in etwa der gleiche Aufwand entstehen wird, wie bei den Wanderwegen. Es ist deshalb zu erwarten, dass sich die Investitionsbeiträge an Mountainbike-Routen in der Grössenordnung der Beiträge an Hauptwanderwegen bewegen werden, d. h. ca. 300 000 Franken pro Jahr. Beiträge an die Instandsetzung von Wander- und Velowegen (Art. 60a SG) dürften nach groben Abschätzungen einen ähnlichen Umfang annehmen, d. h. ca. 300 000 Franken pro Jahr. Die zusätzlichen Staatsbeiträge an regionale Strassenplanungen dürften zu Mehrkosten von 50 000 bis 100 000 Franken pro Jahr führen. Schliesslich ist mit einem Mehraufwand für die Signalisation der wichtigen Mountainbike-Routen (Ersatz und Kontrolle der Signale, Materialkosten) zu rechnen. Aufgrund der Erfahrungen des Tiefbauamts mit der Signalisation von Wanderwegen und Velorouten kann davon ausgegangen werden, dass sich die jährlichen Kosten pro Kilometer bei rund 120 Franken oder insgesamt bei rund 250 000 Franken einstellen werden.

Es entstehen somit einerseits Mehrkosten von knapp einer Million Franken. Andererseits entfallen Doppelsubventionen bei wichtigen Velowegen und kantonalen Hauptwanderwegen, an die Staatsbeiträge gestützt auf das Agglomerationsprogramm oder auf die See- und Flusssufergesetzgebung geleistet werden (Art. 60b SG). Wie hoch die daraus resultierenden Einsparungen sein werden, kann zurzeit noch nicht näher beziffert werden, da die entsprechenden Zahlen noch nicht vorliegen. Aufgrund der Übergangsbestimmung zu Artikel 60b SG entfallen die zusätzlichen Staatsbeiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen erst bei den Agglomerationsprogrammen der vierten Generation. Diese sind zurzeit beim Bund zur Prüfung. Es ist deshalb noch nicht bekannt, welche Massnahmen von Bund und Kanton mitfinanziert werden und an welche Massnahmen ohne den neuen Artikel 60b SG zusätzliche Staatsbeiträge ausgerichtet würden. Zur Illustration der Grössenordnung können aber die entsprechenden Zahlen zu den Agglomerationsprogrammen der dritten Generation dienen: Im Vortrag zum Rahmenkredit für Kantonsbeiträge an die Gemeindemassnahmen der Priorität A gemäss den Agglomerationsprogrammen der dritten Generation wird in diesem Zusammenhang mit Subventionen in der Höhe von 6.35 Millionen Franken gerechnet. Die Einsparungen dürften somit im Ergebnis tendenziell etwas höher ausfallen als die Mehrkosten. Die Vorlage führt somit insgesamt eher zu leicht reduzierten, aus heutiger Sicht jedenfalls nicht zu höheren Ausgaben für den Kanton.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Das Tiefbauamt wird künftig im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben auch für Mountainbike-Routen zuständig sein. Mountainbike-Routen sind in Bezug auf die Signalisation auf einen einheitlichen Stand zu bringen. Für die Erfüllung der neuen Aufgabe können beim Kanton Synergien genutzt werden. Diese ergeben sich, weil die bisher bereits unterhaltenen Signalisationen sich mit den zusätzlichen teils überlagern, wodurch der Aufwand nicht im Masse der zusätzlich zu betreuenden Routenlänge steigt. Soweit mit dem Fahrzeug zugänglich, kann die Signalisation der Mountainbike-Routen deshalb durch das heutige Personal des Tiefbauamts im Zuge des Unterhalts der Veloroutensignalisation vorgenommen wer-

den. Wo die Mountainbike-Routen abseits von befahrbaren Strassen verlaufen, wird in Betracht gezogen, die Signalisation einer dafür geeigneten Organisation zu übertragen. Zusätzliches Personal ist deshalb für die Signalisation der wichtigen Mountainbike-Routen nicht erforderlich. Das Tiefbauamt unterstützt Gemeinden und Regionen bereits heute mit fachlicher Beratung bei ihren Aufgaben im Bereich Langsamverkehr, insbesondere bei der Planung ihrer Fuss- und Wanderweg sowie ihrer Velowegnetze. Es wird dies künftig auch im Bereich Mountainbiken tun. Beabsichtigt ist unter anderem, dass das Tiefbauamt den Gemeinden und Regionen Arbeitshilfen zur Verfügung stellt. Zudem kann es die Gemeinden und Regionen bei schwierigen Konfliktsituationen im Zusammenhang mit Routenplanungen unterstützen. Eine Ausweitung der Beratungstätigkeit von Gemeinden und Regionen ist jedoch lediglich im Rahmen der bestehenden Ressourcen möglich. Zusätzliches Personal ist deshalb nicht vorgesehen. Im Übrigen kann das Tiefbauamt auch bei seinen neuen Aufgaben im Bereich Mountainbike-Routen Synergien nutzen. So beurteilt es Projekte bereits heute unter dem Aspekt der Wanderweggesetzgebung. Eine zusätzliche Beurteilung unter dem Aspekt der Veloweggesetzgebung und insbesondere der Mountainbike-Routen kann gleichzeitig geschehen.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden sind verpflichtet, die im Sachplan verzeichneten wichtigen Mountainbike-Routen zu bauen und zu unterhalten. Der Kanton übernimmt 40 Prozent der Investitionskosten (Projektierung und Bau) und signalisiert die Routen. Insbesondere die vielen Gemeinden, die sich dieser Aufgabe bereits ohnehin annehmen, profitieren somit vom künftigen Engagement des Kantons.

Umgekehrt werden die Agglomerationsgemeinden auf Grund des Wegfalls der Doppelsubventionen künftig etwas höhere Restkosten bei der Umsetzung von Massnahmen im Rahmen der Agglomerationsprogramme tragen. Mit den Beiträgen von Bund und den Doppelsubventionen des Kantons tragen die Gemeinden heute rund 25 Prozent der Kosten von wichtigen Velomassnahmen selber. Mit dem Wegfall der Doppelsubventionen aufgrund des neuen Artikels 60b SG steigt der Selbstkostenanteil auf rund 42 Prozent. Diese Differenz verschiebt sich künftig somit vom Kanton auf die betroffenen Gemeinden. Als Trägerinnen bestimmen diese den Umfang solcher Massnahmen jedoch selber. Der Selbstkostenanteil von wichtigen Velomassnahmen wird mit Artikel 60b SG lediglich auf dasselbe Niveau angehoben, das bei allen übrigen Massnahmenkategorien schon heute gilt.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das Mountainbiken spielt als Freizeitaktivität eine wichtige Rolle. Mountainbike-Routen gehören ebenso zum touristischen Angebot wie die Velorouten und die Wanderwege. Die Wertschöpfung durch Mountainbiken ist verglichen mit dem Wandern relativ hoch. In einer Studie haben das Bundesamt für Strassen (ASTRA) und SchweizMobil im Jahr 2014 den Umsatz, der durch Mountainbike-Touren (ohne Ausrüstungsgegenstände) in der Schweiz generiert wird, auf rund 820 Millionen Franken geschätzt.⁸¹ Davon dürfte rund ein Achtel auf den Kanton Bern fallen. Zum direkten Umsatz für die Touren kommen die Mountainbike-Verkäufe hinzu. Diese sind in den letzten Jahren sehr stark gestiegen, insbesondere die Elektromountainbikes erreichen Rekordzahlen. Der Verband der Schweizer Fahrradlieferanten beziffert die Veloneuverkäufe im 2018 auf rund 345 000, davon waren ca. 100 000 Mountainbikes und rund 45 000 Elektromountainbikes.⁸² Zu den Neuverkäufen kommen beträchtliche Aufwände für den Unterhalt der Mountainbikes hinzu. Die Velobranche aber auch die übrige Volkswirtschaft profitieren insgesamt vom Mountainbiken in hohem Masse. Positive Auswirkungen dürften auch die zusätzliche Beratung und Information der Gemeinden bei der Umsetzung der Velo- und Wanderweggesetzgebung haben. Erwartet werden zudem

⁸¹ Vgl. ASTRA/Stiftung SchweizMobil (Hrsg.), Mountainbiken in der Schweiz 2014 (Pilotstudie), Materialien Langsamverkehr Nr. 133, , Bern 2015, S. 58.

⁸² Vgl. Übersicht Fahrradmarkt 2018, abrufbar unter <http://www.velosuisse.ch> / Statistik.

eine Erhöhung der Verkehrssicherheit und ein beruhigtes Neben- und Miteinander auf den Wander- und Velowegen und entsprechend höhere Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Eingegangen sind 114 Eingaben von verwaltungsexternen Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie 12 Eingaben aus der Verwaltung. Die Stossrichtung der Vorlage wird von den weitaus meisten begrüsst, insbesondere die neuen Regelungen zum Thema Mountainbike-Routen. Zu den übrigen Änderungen gibt es nur wenige Bemerkungen.

Die Aufnahme der Mountainbike-Routen in das Strassengesetz und die damit verbundene Gleichstellung mit den übrigen Velowegen erachten die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer als Schritt in die richtige Richtung. FDP, mehrere Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen, die Gemeinden Ochlenberg und St. Stephan sowie Biker- und Tourismusorganisationen, (Velo-)Sportbranche, Bergbahnen und weitere Beteiligte verlangen eine weitergehendere Integration des Mountainbikens in die Prozesse von Politik und Verwaltung (u.a. kantonale Mountainbike-Strategie, Fachstelle mit genügend Ressourcen, Vereinfachung bei den Planungs- und Bewilligungsverfahren). Der Verband Bernischer Gemeinden und die Stadt Biel/Bienne lehnen die Übertragung einer neuen Aufgabe an die Gemeinden ab. Die SVP, die Gemeinden Belp, Köniz, Oberdiessbach und Steffisburg sowie weitere Beteiligte wünschen ein grösseres personelles oder finanzielles Engagement des Kantons bei den Mountainbike-Routen. Die Bikerorganisationen signalisieren ihre Bereitschaft, die Gemeinden beim Unterhalt der Mountainbike-Routen zu unterstützen. Grundsätzliche Opposition zum Thema Mountainbike-Routen kommt hauptsächlich vom Verband Berner Waldbesitzer sowie vom Verband Bernischer Burgergemeinden und Bürgerlicher Kooperationen (v. a. Nutzungsdruck auf den Wald, Zustimmung und Entschädigung der Waldeigentümerinnen und -eigentümer). Während der Verein Berner Wanderwege beantragt, den Grundsatz der Verkehrstrennung (Entflechtung von Wander- und Mountainbikewegen) ins Gesetz aufzunehmen, verlangen andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Verankerung des Grundsatzes der Koexistenz von Fussgängerinnen und Fussgängern sowie Mountainbikerinnen und -bikern auf bestehenden Wanderwegen. Aufgrund der Eingaben wurde der Vortrag präzisiert und ergänzt, Missverständnisse geklärt und die geplante Umsetzung erläutert. Da es bereits heute Aufgabe der Gemeinden ist, gemeinsam mit den Regionen für die Erschliessung und Ausstattung von Erholungsgebieten zu sorgen, wurde am Grundsatz festgehalten, das Thema Mountainbike-Routen auf der gleichen Ebene anzusiedeln wie das Thema Wanderwege.

SP, GRÜNE, Pro Velo, VCS, Stadt Bern, Gemeinde Köniz u.a. fordern mehr (finanzielle) Unterstützung des Kantons für überkommunale Alltagsvelorouten (Vorrangrouten, Hauptverbindungen, Basisnetz). Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland beantragt, dass der Kanton alle Velowege mit kantonaler Netzfunktion (d. h. auch wichtige Velowege auf Gemeinde- und Privatstrassen sowie wichtige Mountainbike-Routen) baut, betreibt und unterhält. Diese Anliegen können aufgrund der aktuellen finanzpolitischen Lage im Kanton Bern nicht berücksichtigt werden.

Die Vermeidung mehrfacher Staatsbeiträge wird vom TCS und vom Berner Bauern Verband begrüsst, vom Verein seeland.biel/bienne zur Kenntnis genommen und von den Städten Langenthal und Thun sowie von der Regionalkonferenz Bern-Mittelland abgelehnt. Im Vortrag wird präzisiert, dass mit dieser Regelung das bisherige Finanzierungsmodell nicht grundlegend geändert wird. Das heisst, der Kanton leistet weiterhin gestützt auf Artikel 62 SG einen Staatsbeitrag an die Gemeindeprojekte gemäss den Agglomerationsprogrammen, die der Bund mitfinanziert. Gestützt auf den Antrag der Stadt Langenthal und des Verbands Bernischer Gemeinden wird die Vorlage mit einer Übergangsbestimmung ergänzt.

Der Verband Bernischer Gemeinden und mehrere Gemeinden beantragen aufgrund eines neueren Verwaltungsgerichtsentscheids eine Anpassung von Artikel 77 SG. Diesem Anliegen wird mit einer Neufassung der Artikel 75 ff. SG Rechnung getragen.

11. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Teilrevision des Strassengesetzes (SG) anzunehmen.