



## Ergänzungsbotschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur Botschaft vom 1. Juli 2025 zum

### Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Velowege (EG VWG)

---

#### 1. Ausgangslage

An der Session vom 20. Oktober 2025 unterzog der Grosse Rat das von der Standeskommission vorgelegte Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Velowege (EG VWG) einer ersten Lesung. Anlässlich dieser Session wurden verschiedene Änderungen beschlossen und Aufträge an die Standeskommission erteilt.

#### 2. Änderungen und Ergänzungen

##### 2.1. Planung Alltagsnetz durch Kanton

In der grossrätlichen Debatte erklärten Grossrat Sepp Manser und weitere Grossratsmitglieder, dass es nicht zwingend sei, die Bezirke sowohl für das Velowegnetz für die Freizeit wie auch für das Velowegnetz für den Alltag für zuständig zu erklären. Appenzell I.Rh. sei im Gegensatz zu anderen Kantonen kleinräumig. Die Wege des Alltags hätten insbesondere den Zweck Schul-, Arbeits- und Einkaufsorte zu verbinden. Diese Wege führten praktisch immer über mehrere Bezirke hinweg. Daher solle der Kanton für die Planung und Realisierung des Alltagsnetzes zuständig sein. Freizeitwege seien hingegen lokal geprägt. Deshalb schein es passend, hierfür wie vorgesehen die Bezirke für zuständig zu erklären. Entsprechend wurde der Auftrag erteilt, dem Grossen Rat eine Variante zu präsentieren, worin die beiden Netzpläne entflochten werden.

Die Standeskommission kommt diesem Auftrag nach. Bei dieser Variante sind die Art. 3 und 4 anzupassen. Bei Art. 3 ist die neue Zuständigkeit abzubilden und bei Art. 4 ist zu regeln, wer den kantonalen Netzplan Alltag zu genehmigen hat. Art. 8 ist ebenfalls anzupassen, da hier Hinweise sowohl auf den kantonalen Netzplan des Alltags als auch auf die Netzpläne der Freizeit notwendig sind.

Die Verantwortlichkeiten zur Erstellung und zum Unterhalt sind in Art. 9 und Art. 10 geregelt. Art. 9 Abs. 1 hält fest, dass für die Erstellung und den Unterhalt grundsätzlich die Bezirke zuständig sind. Absatz 2 präzisiert jedoch, dass bei Velowegen, die Teil einer öffentlichen Strasse sind, die jeweilige Strasseneigentümerin beziehungsweise der Strasseneigentümer für die Erstellung und den Unterhalt verantwortlich ist. Diese Regelung entspricht derjenigen im Strassengesetz vom 26. April 1998 (StrG, GS 725.000). Staatsstrassen bilden das übergeordnete Strassennetz (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 StrG). Bezirksstrassen dienen hauptsächlich dem lokalen Verkehr (Art. 3 Abs. 3 erster Teilsatz StrG). «Bestandteile der Strasse sind alle Bauten und Anlagen, die zur Erfüllung ihrer Funktion aus technischen, betrieblichen oder gestalterischen Gründen notwendig sind. Separat entlang zum Staats- und Bezirksstrassennetz geführte Fuss- und Radwege gehören zum Staats- bzw. zum Bezirksstrassennetz, wenn ihnen sinngemäss die gleiche Funktion zukommt wie einer Staats- bzw. Bezirksstrasse.» (Art. 7 StrG). Daher ist es nicht möglich beziehungsweise nicht praktikabel, bezüglich Erstellung und Unterhalt unterschiedliche Zuständigkeiten für Strassen mit allen Bauten und Anlagen (darunter fallen z.B. auch Trottoirs) und für Velowege, die auf oder entlang dieser Strassen führen, festzulegen. Auf Staatsstrassen

bleiben dementsprechend der Kanton und auf Bezirksstrassen die Bezirke für die Erstellung und den Unterhalt der gesamten Strasse, also auch des Veloweges, zuständig.

Das gleiche gilt in Bezug auf Sicherungsmassnahmen und auf Einfriedungen. Auch dort stellt Art. 10 Abs. 2 klar, dass bei Velowegen, die Teil einer öffentlichen Strasse sind, die jeweilige Strasseneigentümerin beziehungsweise der Strasseneigentümer die notwendigen Sicherungen zu erstellen und zu unterhalten hat. Dementsprechend besteht kein Anpassungsbedarf bei Art. 9 und Art. 10.

### **Antrag**

Art. 3 sei wie folgt zu ändern:

<sup>1</sup> Der Kanton erstellt einen kantonalen Netzplan Alltag.

<sup>2</sup> Die Bezirke erstellen für ihre Gebiete je einen Netzplan Freizeit.

<sup>3</sup> Die Bezirke stimmen ihre Netzpläne Freizeit in Zusammenarbeit mit der kantonalen Fachstelle aufeinander ab.

Art. 4 sei wie folgt zu ändern:

<sup>1</sup> Die Netzpläne Freizeit werden vom jeweiligen Bezirksrat erlassen und bedürfen der Genehmigung durch die Standeskommission.

<sup>2</sup> Der kantonale Netzplan Alltag wird von der Standeskommission erlassen.

<sup>3</sup> Vor der Auflage sind die Velowegnetzpläne Freizeit der Standeskommission zur Vorprüfung einzureichen.

<sup>4</sup> Die Bezirke bzw. der Kanton sorgen dafür, dass betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und weitere Interessierte vor Einreichung der Pläne in geeigneter Weise mitwirken können.

<sup>5</sup> Die Pläne sind vor Erlass während 30 Tagen öffentlich aufzulegen.

Art. 8 sei wie folgt zu ändern:

<sup>1</sup> Wird ein Veloweg in den Netzplan Alltag oder in einen Netzplan Freizeit aufgenommen, haben die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer Anspruch auf eine einmalige angemessene Entschädigung, welche von der Standeskommission bzw. vom Bezirksrat festgesetzt und ausgerichtet wird. Die Bezirke und der Kanton sind nicht anspruchsberechtigt.

## 2.2. Rechtsschutz

Auf Antrag Grossrätin Helen Koller erteilte der Grosse Rat den Auftrag abzuklären, ob Art. 50 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetz vom 30. April 2000 (VerwVG; 172.600) mit einer eigenen lit. zu ergänzen ist.

Art. 50 Abs. 1 VerwVG enthält eine nicht abschliessende Aufzählung, gegen welche aufgelegten Pläne und andere Anfechtungsobjekte innert der Auflagefrist Einsprache erhoben werden kann. Dass die Aufzählung nicht abschliessend ist, folgt aus dem Wort «insbesondere». Art. 3 und Art. 4 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 28. April 1996 (EG FWG, GS 725.300) hält fest, dass gegen den Erlass und Änderungen der Netzpläne Einsprache erhoben werden kann. Zusätzlich wird in Art. 50 lit. g VerwVG festgehalten: «Auf dem Gebiete des Fuss- und Wanderwegrechts: beim Bezirksrat gegen Netzpläne und die Festlegung der Beitragspflicht». Die Erwähnung ist rein deklaratorisch. Auch andere Aufzählungen in Art. 50 Abs. 1 VerwVG sind rein deklaratorisch. Dementsprechend ist auch in Bezug auf das EG VWG ein deklaratorischer Hinweis zu machen bzw. Art. 50 Abs. 1 VerwVG mit einer zusätzlichen lit. j zu ergänzen.

## **Antrag**

Fremdänderung des VerwVG

neu Art. 50 Ab. 1 lit. j) Auf dem Gebiete des Velowegrechts:

1. Beim Bezirksrat gegen den Erlass und Änderungen der Netzpläne Freizeit.
2. Bei der Standeskommission gegen den Erlass und gegen Änderungen des kantonalen Netzplanes Alltags.

### 2.3 Velowege und Entgelt

Auf Antrag von Grossrat Sepp Manser erteilt der Grosse Rat den Auftrag zu prüfen, ob im Gesetz festgelegt werden kann, dass eine Bikeroute oder ein Biketrail in Ausnahmefällen kostenpflichtig sein kann und ob bzw. wo es Bedarf hierfür gibt. Die Nutzung von öffentlichen Strassen und Wegen erfolgt in der Schweiz mit Ausnahme von Autobahnen und Autostrassen unentgeltlich. Das Bundesgesetz über Velowege vom 18. März 2022 (Veloweggesetz, SR 705) hält in Art. 8 lit. b fest, dass Velowege frei und sicher mit dem Velo befahren werden können. Velowege, die in den Netzplan aufgenommen werden, müssen daher unentgeltlich genutzt werden können. Selbstverständlich ist es möglich, auf privatem Grund Anlagen und Biketrails zu betreiben, welche nur gegen Entgelt benutzt werden dürfen. Solche Anlagen und Trails können jedoch nicht Teil des Netzplanes sein und werden weitgehend von Privaten betrieben.

### 2.4 Velowege und Zonenplan

In diesem Zusammenhang erteilt der Grosse Rat auf Antrag von Grossrat Christian Manser den Auftrag abzuklären, ob bei einer solchen Anlage die Zone auch einen Einfluss habe, ob ein solcher Trail, eine solche Anlage, zwingend in der Sportzone situiert sein müsse. Bike-Trails und Anlagen, die nicht Teil des Velowegnetzplans sind, müssen grundsätzlich den Vorschriften der Zone entsprechen, in welcher sie gelegen sind, d.h. sie müssen zonenkonform sein. Ausserhalb einer Bauzone, beispielsweise in einer Landwirtschaftszone müsste ein Ausnahmetatbestand vorliegen, um eine zonenwidrige Anlage zu bewilligen.

### 2.5 Velowege von übergeordnetem Interesse

Art. 9 wurde in der grossrätlichen Debatte ausführlich besprochen. Grossrat Albert Mösler beantragte Absatz 3 abzuändern. Es soll darin festgehalten werden, dass für Velowege von übergeordnetem Interesse Kantonsbeiträge gewährt werden und die Beitragshöhe und die Voraussetzungen zur Gewährung in der Verordnung geregelt werde. Grossrat Patrik Koster gab zu bedenken, dass wegen der Entflechtung der beiden Netze eine solche Konstellation nicht mehr möglich sei. Der Grosse Rat stimmte über diesen Antrag nicht ab. Stattdessen erklärte sich Bauherr Hans Dörig bereit, dieses Anliegen im Sinn eines Auftrages entgegenzunehmen.

Zwar ist es möglich, dass Velowege der Freizeit durch mehrere Bezirke führen. Allein daraus kann grundsätzlich nicht auf ein übergeordnetes Interesse geschlossen werden. Velowege von übergeordnetem Interesse können nur Velowege des Alltags sein. Entsprechend ist Art. 9 Abs. 3 zu streichen.

Grossrätin Helen Koller weist bezüglich Absatz 4 darauf hin, dass der Hinweis auf die möglichst schonende Nutzung der Grundstücke nicht notwendig sei, da das Grundeigentum bereits durch die Verfassung garantiert sei. Landeshauptmann Stefan Müller führte aus, dass es sinnvoll sein könnte, den Schutz des Grundeigentums gemäss Bundesverfassung in diesem Zusammenhang zu beleuchten und zu prüfen, was dieser Schutz umfasst und ob es eine Doppelspurigkeit

in der kantonalen und der bundesrechtlichen Gesetzgebung gebe. Die Eigentumsgarantie ist in Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) geregelt. Art. 8 EG VWG hält fest, dass die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer Anspruch auf eine einmalige angemessene Entschädigung haben, wenn ein Veloweg auf ihrem Grundstück in den Netzplan aufgenommen wird. Der Hinweis in Absatz 4 macht deutlich, dass die Velowege so anzulegen, d.h. zu planen und realisieren sind, dass die Nutzung der betroffenen Grundstücke möglichst nicht beeinträchtigt wird. Damit wird deutlich gemacht, dass – sofern dies möglichst ist – insbesondere bei der Streckenführung auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer Rücksicht genommen werden soll. Falls man dies nicht tut, müsste konsequenterweise die einmalige angemessene Entschädigung höher ausfallen. Die spezielle Erwähnung der schonenden Nutzung des Grundeigentums stellt keine Doppelspurigkeit dar. Vielmehr wird im Hinblick auf eine allenfalls erforderliche Interessenabwägung festgehalten, dass das Interesse der Grundeigentümer an einem möglichst geringen Eingriff das Interesse der Bikerinnen an einer möglichst attraktiven Wegführung aufwiegen kann.

#### **Antrag:**

Art. 9 sei wie folgt zu ändern:

<sup>2</sup> Ist ein Veloweg Teil einer öffentlichen Strasse, so ist die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer für die Erstellung und den Unterhalt verantwortlich.

<sup>3</sup> Velowege sind so anzulegen, dass sie die Nutzung der betroffenen Grundstücke möglichst wenig beeinträchtigen.

<sup>4</sup> *Verschoben in Abs. 3.*

#### 2.6 Kantonale Fachstelle

Grossrat Sepp Manser fragt, ob die kantonale Fachstelle zwingend beim Bau- und Umweltdepartement eingegliedert sein müsse bzw. ob gewisse Aufgaben an Dritte delegiert werden könnten. Ihm sei bekannt, dass es im Bereich Fuss- und Wanderwege eine Vereinbarung zwischen dem Bau- und Umweltdepartement und «dem Tourismus» gebe. Dort habe das Bau- und Umweltdepartement den Tourismus als Fachstelle bezeichnet. Bauherr Hans Dörig führt aus, dass er im Hinblick auf die zweite Lesung im Rahmen der Ergänzungsbotschaft dazu Ausführungen machen werde.

Art. 16 EG FWG hält fest, dass die kantonale Fachstelle für Fuss- und Wanderwege im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (FWG, SR 704) durch das Bau- und Umweltdepartement bezeichnet wird. Sie ist im Departementssekretariat des BUD angesiedelt. Davon zu unterscheiden sind kantonale Fachorganisationen. Der Kanton Appenzell I.Rh. hat den Verein Appenzellerland Tourismus AI (VAT AI) als Kantonale Wanderweg Fachorganisation bezeichnet. Der VAT AI ist insbesondere für die Promotion von Wanderwegen zuständig. Er publiziert Hinweise zu Wegsperrungen und vermittelt zertifizierte Wanderleiter für Touren.

Auch für die Bezeichnung der Fachstelle Velowege ist gestützt auf Art. 2 lit. d<sup>bis</sup> der Verordnung über die Departemente vom 26. März 2001 (DepV, GS 172.110) und Art. 13 EG VWG das Bau- und Umweltdepartement zuständig. Es ist davon auszugehen, dass die Fachstelle innerhalb des Bau- und Umweltdepartementes angesiedelt wird. Es wäre theoretisch möglich, sie innerhalb des Kantons an einem anderen Ort anzusiedeln, jedoch muss es gestützt auf Art. 17 des Veloweggesetzes eine Fachstelle des Kantons sein.

## 2.6. Befahren von Wanderwegen

### 2.6.1 Vorbemerkungen

Die Grossräte und Grossrätinnen diskutierten das Befahren von Wanderwegen ausführlich. Dabei wurde der Vorschlag der Ständekommission kritisiert. Die vorgeschlagene Lösung wurde von vielen Grossratsmitgliedern als zu restriktiv empfunden. Kritisiert wurde insbesondere Art. 14 Abs. 2 EG VWG. Die Grossräte und Grossrätinnen stellten dem Entwurf der Ständekommission Alternativvorschläge gegenüber und beauftragten die Ständekommission, eine Ausleageordnung zu diesen Varianten zu erstellen. Zudem soll aufgezeigt werden, ob ein Weg, der durch einen Wald führt, in das Freizeitnetz aufgenommen werden kann. Darüber hinaus ist dazulegen, ob weitere Gründe bestehen, die der Aufnahme eines Wanderwegs in den Velonetzplan Freizeit entgegenstehen. Grossrat Patrik Koster und weitere Grossräte wollten abgeklärt haben, ob bei der BauKosvariante durch Fremdänderungen (beispielsweise in der Waldgesetzgebung) sichergestellt werden könnte, dass genügend Velowege in den Netzplan Freizeit aufgenommen werden können. Vielfach wurde auf die Regelungen in anderen Kantonen hingewiesen. Bevor die einzelnen Varianten zu Art. 14 Abs. 2 EG VWG geprüft werden, wird im Folgenden untersucht, ob es Gründe gibt, die es generell verbieten, einen Wanderweg mit Velos zu befahren bzw. welche Wege grundsätzlich nicht in den Netzplan Freizeit aufgenommen werden können. Zudem wird die Situation in ausgewählten Kantonen vertieft analysiert.

### 2.6.2 Situation im Wald

Auf Bundesebene ist das Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG, SR 921.0) zu beachten. Der 3. Abschnitt dieses Gesetzes regelt das Betreten und Befahren des Waldes. Gemäss Art. 14 Abs. 1 WaG sorgen die Kantone dafür, dass der Wald der Allgemeinheit zugänglich ist. Wo die Erhaltung des Waldes oder andere öffentlichen Interessen, namentlich der Schutz von Pflanzen und wildlebenden Tieren, es erfordern, haben die Kantone die Zugänglichkeit bestimmter Waldgebiete einzuschränken (Art. 14 Abs. 2 lit. a WaG). In solchen Gebieten ist das Velofahren als auch das Wandern verboten. Das Bundesrecht lässt jedoch Raum, auch Wanderwege, die durch den Wald führen, als Velowege in den Netzplan Freizeit aufzunehmen.

Im Kanton Appenzell I.Rh. ist das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald vom 26. April 1998 (EG WaG, GS 921.000) zu beachten. Im Abschnitt II.3 dieses Gesetzes finden sich Regelungen zum Betreten und Befahren des Waldes. Art. 11 Abs. 3 EG WaG lautet wie folgt: «Das Reiten, das Fahren und der Viehbetrieb sind nur auf bewilligten und befestigten oder besonders signalisierten Wegen gestattet.» Mit diesem Absatz soll verhindert werden, dass das gesamte Waldareal für irgendwelche sportlichen Betätigungen frei benutzt werden kann (vgl. dazu S. 87 des Landsgemeindemandats 1998). Gemäss EG WaG können Wanderwege somit Teil des Velowegnetzes Freizeit werden. Diese Wege müssen jedoch explizit bewilligt werden. Die Tatsache, dass ein Weg durch den Wald führt, steht somit der Aufnahme in den Velowegnetzplan Freizeit grundsätzlich nicht entgegen. Selbstverständlich muss aber in jedem einzelnen Fall geprüft werden, ob die Aufnahme geboten ist. Wenn es sich beispielsweise um ein besonders schützenswerten Waldabschnitt handelt, würde ein Weg nicht in den Netzplan aufgenommen werden können. Würde man Art. 11 Abs. 3 EG WaG so anzupassen, dass das Befahren eines Weges mit Velos keine Bewilligung mehr erfordert, müsste anderweitig sichergestellt werden, dass die Zugänglichkeit bestimmter Waldgebiete eingeschränkt wird. Dies erscheint nicht zweckmässig.

Auch im kantonalen Waldentwicklungsplan (WEP, S. 47) wird ein Handlungsbedarf im Umgang mit Freizeit- und Sportaktivitäten im Wald erkannt. Aktivitäten, «welche grosse Auswirkungen auf den Lebensraum Wald und dessen Wildtiere haben können, sind teilweise verboten (wie

z.B. wildes Campieren, Paintball), unklar geregelt oder im heutigen Ausmass nicht überall erwünscht (wie z.B. Mountainbiken, Geocaching). Eine wirkungsvolle Handhabung im Umgang mit solchen Aktivitäten fehlt.»

### 2.6.3 Situation im Alpgebiet

Art. 8 Abs. 1 des Alpgesetzes vom 30. April 1995 (AlpG, GS 916.500) hält fest, dass das Alpgebiet mit Ausnahme der bewilligten Routen nicht mit Fahrrädern befahren werden darf. Es ist somit möglich, Wege im Alpgebiet in die jeweiligen Netzpläne Freizeit aufzunehmen. Die Kommission für öffentliche Bauten, Verkehr, Energie, Raumplanung, Umwelt (BauKo) hat bei ihrem Antrag vom 18. September 2025 zur Änderung von Art. 8 Abs. 3 AlpG und Art. 6 Abs. 1 der Verordnung zum Alpgesetz vom 12. Februar 1996 (Alpverordnung, GS 915.510), festgehalten, dass das Bewilligungsverfahren für Velorouten neu im EG VWG geregelt wird. Die Bezirke entscheiden, ob sie einzelne Wege im Alpgebiet in ihre Velowegnetzpläne Freizeit aufnehmen wollen. Auch hier ist nicht ersichtlich, wie das Befahren eines Wanderweges im Alpgebiet durch Velos ermöglicht werden könnte, ohne den einzelnen Weg in den Netzplan aufzunehmen und damit zu bewilligen. Nur damit kann die Schonung des Alpgebietes sichergestellt werden.

### 2.6.4 Strassenverkehrsgesetz

Sowohl auf Wanderwegen wie auch auf Velowegen ist das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) zu beachten. Dieses Gesetz ordnet den Verkehr auf öffentlichen Strassen (Art. 1 SVG). Dabei ist der Begriff der «öffentlichen Strasse» weit auszulegen. Er umfasst grundsätzlich alle Verkehrsflächen, die einem unbestimmten Personenkreis zur Benützung offenstehen (ausführlich zur Thematik: Raphael Kramer, Die Krux mit Art. 43 SVG, in: ZSV/RCR, 8. Jg, Nr. 2, Zürich 2016, S. 16 ff.). Art. 43 Abs. 1 SVG lautet: «Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege, dürfen mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden.» Diese Vorschrift setzt dem Befahren von Wanderwegen Grenzen. Einerseits dürfen Wege, die dafür nicht geeignet sind, nicht mit Velos befahren werden und können somit auch nicht in den Netzplan Freizeit aufgenommen werden. Zu beachten ist, dass mit den heutigen Mountainbikes mittlerweile viele Wege zum Befahren geeignet sind, die es zur Zeit des Erlasses des Gesetzes noch nicht waren. Andererseits gilt ein Velofahrverbot unabhängig von seiner Eignung auch dann, wenn die Wege offensichtlich nicht für den Fahrradverkehr bestimmt sind. Darüber, ob ein nicht signalisierter Forstweg *offensichtlich* nicht für das Befahren mit Velos bestimmt ist, lässt sich streiten. Klar ist jedoch, dass Fuss- und Wanderwege einem anderen Zweck dienen und damit grundsätzlich nicht zum Befahren mit Velos bestimmt sind. Das wird im Bundesgesetz explizit als Beispiel für eine offensichtliche andere Zweckbestimmung aufgeführt. Das ändert sich jedoch mit der Aufnahme eines Wanderweges in den Velowegnetzplan. Wenn ein Wanderweg ins Velowegnetz Freizeit aufgenommen wird, wird sein ursprünglicher Zweck erweitert. Neu ist er auch für das Befahren mit Velos bestimmt.

*Kramer* kommt in seinem Aufsatz (a.a.O.) unter dem Titel «Legistischer Anpassungsbedarf» zum Schluss, dass nach heutigem Verständnis, die meisten Wanderwege zum Befahren durch Velowege geeignet erscheinen. «Ausser ihrem Namen (Radfahren ist nicht Wandern) lässt auch nichts darauf schliessen, dass diese Wege offensichtlich nicht dazu bestimmt sind, mit Mountainbikes befahren zu werden. Ein gewisser Anpassungsbedarf für diese veraltete Regel kann somit kaum geleugnet werden. Ein Anpassungsbedarf ergibt sich auch aus der Tatsache, dass Wanderwege regelmässig mit Mountainbikes befahren werden. Es kann daher die Meinung vertreten werden, dass durch den ständigen Bruch des in Art. 43 Abs. 1 SVG enthaltenen Radfahrverbots das Befahren von Wanderwegen mit geländegängigen Fahrrädern inzwischen gewohnheitsrechtliche Züge angenommen hat.» Der Autor des Aufsatzes gesteht ein, dass das

Befahren von Wanderwegen ein Bruch von Art. 43 Abs. 1 SVG darstellt. Dieser ständige Bruch stelle Gewohnheitsrecht dar und setze die klare Rechtsnorm ausser Kraft. Diese letzte Rechtsfolgerung erscheint rechtsstaatlich bedenklich. Es trifft nicht zu, dass eine klare und gültige Gesetzesnorm durch ständige Übertretung ausser Kraft gesetzt werden kann. Vielmehr muss in einem solchen Fall der Gesetzgeber die als nicht mehr zeitgemäss erachtete Gesetzesnorm anpassen oder die Kantone müssen auf kantonaler Ebene den Spielraum, den ihnen das Gesetz belässt, optimal nutzen. *Kramer* weist in seinem Aufsatz (a.a.O.), darauf hin, dass in jedem Fall das Signalisationsrecht im Auge zu behalten ist. Weiter macht er mit Verweis auf die Rechtsprechung des Kantons Graubünden den Hinweis, dass Fahrverbote immer dann signalisiert werden müssen, wenn Zweifel möglich sind. Er kommt zum Schluss, dass es sinnvoll wäre, wenn die Kantone entscheiden könnten. Eine solche föderalistische Lösung würde es den Kantonen erlauben, das Wanderwegnetz auf ihre spezifischen Bedürfnisse auszurichten.

Hans Giger (Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz mit weiteren Erlassen, 9. Überarbeitete und aktualisierte Auflage, Zürich 2022, Art. 43 N 16) hält fest: «Gemäss Art. 43 Abs. 1 SVG dürfen Motorfahrzeuge oder Fahrräder Wege nicht befahren, die sich für diese Fortbewegung nicht eignen: Dies gilt vorab für Fuss- und Wanderwege. An sich handelt es sich um eine klare gesetzgeberische Aussage.»

#### 2.6.5 Zwischenfazit

Es ist grundsätzlich möglich, auch Wege, die durch den Wald führen oder Wege im Alpgebiet in den Netzplan Freizeit aufzunehmen. Auch Art. 43 Abs. 1 SVG schränkt diese Möglichkeit nicht ein. Weiterer Ausführungen hierzu folgen bei den einzelnen Varianten.

#### 2.6.6 Regelung in anderen Kantonen

##### Kanton Glarus

Art. 13 des Kantonalen Veloweggesetzes vom 5. Mai 2024 regelt das «Befahren von Fuss- und Wanderwegen»: «Das Befahren von Fuss- und Wanderwegen mit Velos ist gestattet, sofern dies nicht durch die Rechtsordnung untersagt ist.» Im Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2024 finden sich auf S. 16 auch Ausführungen zu Art. 43 Abs. 1 SVG. Dabei wird festgehalten, dass sich heute die meisten Wanderwege auch für das Befahren mit Mountainbikes eignen und weiter: «So werden Wanderwege bereits seit längerer Zeit auch mit Mountainbikes (auch mit solchen mit Tretunterstützung, sog. E-Mountainbikes) befahren. Heute ist praxismässig nicht mehr davon auszugehen, dass Wanderwege grundsätzlich für Mountainbikes gesperrt sind.» Ein Beleg für diese Praxis wird nicht vorgelegt. Auch finden sich keine Ausführungen zur fehlenden Zweckbestimmung von Wanderwegen als Velowege.

Im Memorial wird auf S. 16 ausgeführt: «Zusammenfassend wird somit – wie in der Vernehmlassung angeregt – festgehalten, dass mit dem Begriff «Rechtsordnung» beispielsweise (Teil-)Fahrverbote mittels kantonaler oder kommunaler Schutzverordnungen sowie gegebenenfalls aus Nutzungsplänen (insb. aufgrund Umwelt-, Gewässer-, Natur- und Heimatschutz) abgedeckt werden. Die Rechtsordnung umfasst demnach Gesetze, Verordnungen, Planungsbeschlüsse, Allgemeinverfügungen oder auch die formlose Umwidmung.»

Der Begriff «Rechtsordnung» wird korrekterweise sehr vielschichtig und umfassend verstanden. Dies sorgt für Rechtsunsicherheit. Wenn die Wege nicht klar als Velowege beschildert sein werden, wird damit eine Bikerin oder ein Biker nie gebüsst werden können, auch wenn er oder sie auf einem Weg fährt, auf dem es die Rechtsordnung untersagt. Aufgrund der unklaren Situation

dürfte es für die zuständigen Behörden schwierig sein, zu entscheiden, wo Verbotsschilder aufgestellt werden müssen.

#### Kanton Schwyz

Im § 21 des Kantonalen Veloweggesetzes findet sich die gleiche Regelung wie im Kanton Glarus. Im Beschluss des Regierungsrates des Kantons Schwyz Nr. 483/2023 vom 27. Juni 2023 finden sich auf S. 23 Ausführungen dazu. Es wird darauf hingewiesen, dass heute praxisgemäss nicht mehr davon auszugehen sei, dass Wanderwege grundsätzlich für Mountainbikes gesperrt sind. Belege zu dieser Praxis werden nicht vorgelegt. Stattdessen wird festgestellt, dass heute bzw. seit längerer Zeit Wanderwege befahren werden. Weil es mit den Velos früher technisch nicht möglich gewesen sei, Wanderwege zu befahren sei dies nicht gemacht worden. Jetzt wo es möglich sei, würden die Wege befahren.

Nur weil Wanderwege heute auch von Velofahrerinnen und Velofahrer befahren werden können (Eignung) und dies geduldet wird, bedeutet nicht, dass es rechtlich zulässig ist. Sie sind trotz ihrer Eignung «offensichtlich nicht dafür bestimmt». Der Kanton Schwyz hält fest, dass das Befahren von Wanderwegen jedenfalls dann nicht zulässig ist, wenn der Weg mit einem rechtsgültigen Fahrverbot belegt ist.

#### Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen befasst sich in der Botschaft der Regierung zum VIII. Nachtrag zum Strassengesetz (einschliesslich Mountainbike-Strategie des Kantons St. Gallen) vom 29. Oktober 2024 mit den Wegen für Mountainbikes. Auf S. 11 f. führt er dazu unter anderem aus: «Würde Art. 43 Abs. 1 SVG streng nach dem Wortlaut ausgelegt, wäre das Velofahren auf Wanderwegen verboten, wenn es nicht ausdrücklich mittels entsprechender Signalisation erlaubt ist. In der Rechtsanwendungspraxis und in mehreren Kommentaren zu dieser Bestimmung, die seit dem Jahr 1958 unverändert geblieben ist, wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich die Eignung von Wegen für den Verkehr mit Velos durch das Aufkommen von Mountainbikes insbesondere in den Bergen geändert hat. Gemäss dieser Auffassung setzt eine Verzeigung wegen missbräuchlicher Benützung solcher Wege voraus, dass die betroffene Person in guten Treuen keine Zweifel haben konnte, dass sie einen nur für Fussgängerinnen und Fussgänger bestimmten Weg befuhr. Für diese Auslegung von Art. 43 Abs. 1 SVG spricht das Wort «offensichtlich». Daher müssen Fahrverbote signalisiert werden, wenn Zweifel bestehen. Jedenfalls muss aber aufgrund der Unsicherheiten, die sich im Zusammenhang mit der Frage ergeben, ob ein Weg befahren werden darf, wenn ein Fahrverbot nicht ausdrücklich signalisiert ist, in Zweifelsfällen zugunsten der beschuldigten Person entschieden werden.»

Der Kanton St. Gallen verweist in seiner Botschaft auf S. 11 in Fussnote 7 auf zwei Urteile des Bezirksgerichtes Affoltern vom 20. September 2022. EEs handelt sich dabei um einen Einzelrichterentscheid der der Vizepräsidentin des Bezirksgerichtes Affoltern in einem Straffall Der Beschuldigte fuhr über einen Trampelpfad, der nicht als Wanderweg gekennzeichnet war, sowie über einen Wanderweg, der als ungeeignet zum Befahren mit Velos angesehen wurde. Er wurde freigesprochen, weil ihm die unklare Rechtslage nicht entgegengehalten werden konnte. Die betreffenden Wege waren nicht klar signalisiert. Aus diesem Urteil können keine allgemeinen Schlüsse bezüglich Zulässigkeit des Befahrens von Wanderwegen mit Velos gezogen werden. Dieser Hinweis in der Botschaft des Kantons St. Gallen auf die beiden Entscheide erscheint daher als unpassend.

## 2.6.7 Ausführungen zu den einzelnen Varianten zu Art. 14 Abs. 2 EG VWG

### Version Standeskommission

Der Vorschlag der Standeskommission schafft rechtliche Klarheit. Mit der Aufnahme eines Weges in den Velowegnetzplan und der entsprechenden Signalisation im Gelände ist für alle Velofahrenden ohne weiteres ersichtlich, dass das Velofahren auf einem bestimmten Weg erlaubt und dieser Weg auch zum Befahren geeignet ist. Zudem wird für die Bezirke eine Grundlage geschaffen, um auch Wege im Alpgebiet oder im Wald in den Netzplan aufzunehmen. Im Einzelfall wird geprüft, ob die Erhaltung des Waldes oder andere öffentlichen Interessen, wie namentlich der Schutz von Pflanzen und wildlebenden Tieren, allenfalls gegen die Aufnahme eines Weges in den Netzplan sprechen. Wird der Weg in den Netzplan aufgenommen, gilt dieser auch gemäss Art. 11 Abs. 3 EG WaG als bewilligt. Das zu beachtende Verfahren im EG VWG sorgt für Rechtssicherheit und ermöglicht es auch betroffenen Grundeigentümern, sich in einem rechtsstaatlichen Verfahren zu wehren. Eine Verletzung von Art. 43 Abs. 1 SVG ist ebenfalls nicht mehr gegeben, da mit der Aufnahme in den Netzplan nachgewiesen ist, dass der Weg zum Befahren mit Velos geeignet und offensichtlich auch für das Befahren mit Velos bestimmt ist.

In der Grossratsdebatte war immer wieder von einer antiliberalen Haltung der Standeskommission und von einer unnötigen Verbotskultur die Rede. Diese Behauptungen treffen nicht zu. Die Standeskommission schlägt Lösungen vor, die – angepasst an die örtlichen Gegebenheiten – eine Ausweitung des Velowegnetzes ermöglichen. Die Bezirke können entscheiden, welche und in welchem Umfang sie Wanderwege in den Velonetzplan Freizeit aufnehmen wollen. Durch diese kantonale Regelung kann optimal auf die einzelnen Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen eingegangen werden. Bei Beachtung des Verfahrens zum Erlass von Velowegnetzen kann selbstverständlich auch geltend gemacht werden, dass ein Weg zu Unrecht nicht in den Netzplan aufgenommen wurde. Damit können z.B. Bikevereine oder Private auch Druck aufsetzen, dass die Bezirke genügend abwechslungsreiche Wege in das Freizeitnetz aufnehmen.

### Version BauKo

Die Regelung schafft keine Klarheit. In der Begründung der BauKo wird ausgeführt, dass Wanderwege nicht zwingend in das offizielle Velowegnetz aufgenommen werden müssten. Gestützt auf Art. 5 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über Velowege vom 18. März 2022 (Veloweggesetz, SR 705) sorgen die Kantone dafür, dass bestehende und vorgesehene Velowegnetze für den Alltag und die Freizeit in Plänen festgehalten werden. Wie auch viele Grossratsmitglieder ausgeführt haben, ist der Raum im Kanton Appenzell I.Rh. beschränkt. Es ist zu erwarten, dass viele Wege für die Aufnahme in den Velowegnetzplan Freizeit auch Wanderwege sein werden. Allein aus diesem Grund sind Wanderwege, welche auch als Velowege genutzt werden können, zwingend in den Netzplan aufzunehmen. Eine Unterscheidung von Velowegen, die in die Netzpläne aufgenommen werden, und anderen Wegen, die durch Velos befahren werden dürfen, jedoch nicht in den Netzplan aufgenommen werden, ist nicht praktikabel und schafft Rechtsunsicherheit. Es könnte dazu führen, dass einzelne Bezirke gar kein Velowegnetz für die Freizeit mehr erstellen, weil ja bereits ein Wanderwegnetz besteht, auf dem mit Velos gefahren werden darf.

Eine «Ausscheidung» von Velowegen ohne Beachtung des dazu notwendigen Verfahrens wäre zudem rechtsstaatlich bedenklich. Ohne die formelle Aufnahme eines Veloweges in den Netzplan wird der Grundeigentümerin zugemutet, das Befahren ihres Grundstückes zu dulden, ohne

dass sie sich mittels Einsprache dagegen wehren kann. Wenn ein Wanderweg auch von Velofahrenden genutzt wird, ist dies für Grundeigentümer zweifellos ein grösserer Eingriff. Dagegen konnten sie sich nie wehren, da sie bei Aufnahme des Weges in das Wanderwegnetz nicht damit rechnen mussten, dass dieser auch durch Velos befahren werden darf. Darauf haben auch verschiedene Grossratsmitglieder hingewiesen. In solchen Fällen ist mit Selbsthilfeaktionen zu rechnen. So könnte ein Grundeigentümer, der das Befahren eines Wanderweges verhindern will, Hindernisse im Weg platzieren oder diesen gar gänzlich absperren. Wenn hingegen das ordentliche Verfahren beachtet wird, also ein Wanderweg als Veloweg in den Netzplan aufgenommen wird, hat ein Einsprecher zwar die Möglichkeit, sich mit einer Einsprache dagegen zu wehren. Wenn dann das öffentliche Interesse, das für den Einbezug eines Weges in das Velowegnetz spricht, überwiegt, wird die Einsprache abgewiesen werden und der Weg in den Velowegnetzplan übernommen. Die Einsprachemöglichkeit sichert das rechtliche Gehör der Betroffenen, verhindert jedoch nicht in jedem Fall, dass Wanderwege als Velowege ausgeschieden werden.

Auf Antrag von Grossrat Johannes Sonderegger wurde die Standeskommission beauftragt, eine Lösung zu kreieren, welche das Befahren von Wanderwegen auch ohne Aufnahme in den Velowegnetzplan ermöglicht. Auf diesen Wanderwegen soll sichergestellt sein, dass Wandernde immer Vortritt haben. Diese Wege müssten jedoch nicht hindernisfrei bzw. velotauglich gemacht werden. Wie bereits ausgeführt wurde, ist es nicht zulässig, Wege für Velos für befahrbar zu erklären, ohne diese im dafür vorgesehenen Verfahren in den Netzplan aufzunehmen. Wanderer haben auf Wanderwegen ohnehin immer Vortritt. Die Eigenverantwortung der Bikenden gilt ebenfalls immer. Art. 6 lit. c des Veloweggesetzes verlangt jedoch, dass Velowege sicher sind. Es wäre nicht zweckmässig, unterschiedliche Sicherheitsanforderungen an Velowege zu stellen, abhängig davon, ob diese in einem ordentlichen Verfahren festgelegt wurden oder lediglich als Wanderwege für Velos zugelassen erklärt wurden.

Im Kanton Appenzell I.Rh. führen zahlreiche Wanderwege durch den Wald. Wie bereits ausgeführt, ist das Befahren von Waldwegen nur auf bewilligten Wegen zulässig. Werden solche Wege nicht in den Velowegnetzplan aufgenommen, gelten sie nicht als bewilligt und dürfen folglich nicht mit dem Velo befahren werden. Dies wirft die Frage auf, wie sich Velofahrende verhalten sollen, die einem Wanderweg folgen, der nur auf einer Teilstrecke durch den Wald führt. Sollen sie absteigen oder den Wald umfahren, etwa über eine Wiese im Eigentum einer privaten Grundeigentümerin? Eine Anpassung von Art. 11 Abs. 3 EG WaG oder eine Aufhebung der Bewilligungspflicht, die den Schutz des Waldes garantiert, kommt aus Sicht der Standeskommission nicht in Betracht.

Bei der Variante der BauKo darf auch kein Wanderweg im Alpgebiet befahren werden, weil dies nur auf bewilligten Routen gestattet ist (Art. 8 AlpG). Ein Weg, eine Route, wird bewilligt, indem sie in den Netzplan Freizeit aufgenommen wird. Wenn man Art. 8 Abs. 1 und Abs. 3 AlpG streichen und sich auf den Standpunkt stellen würde, dass Wanderwege ohne Aufnahme in einen Netzplan frei befahren werden dürften, dürfte somit das Alpgebiet von Velofahrerinnen und Velofahrern befahren werden. Es ist davon auszugehen, dass dies nicht erwünscht ist.

Schliesslich müsste bezüglich jedem einzelnen Weg, wo das Befahren mit Velos verboten werden soll, bei jeder Wegkreuzung ein Verbotsschild aufgestellt werden. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass *Kramer* (a.a.O.) in seinem Aufsatz genau diese Befürchtung äussert.

## Variante Streichung Absatz 2

Bei dieser Variante wird auf eine klare Regelung verzichtet. Damit bleibt die Situation sowohl für die Velofahrerinnen und Velofahrer wie auch die Vollzugsbehörde unklar. Es droht insbesondere eine ungleiche Behandlung in den einzelnen Bezirken. Bei der Variante der Standeskommission ist klar, dass nur die im Netzplan aufgeführten und als solche gekennzeichneten Velowege befahren werden dürfen. Bei der Variante der BauKo ist für Velofahrende immerhin klar, dass die für das Velofahren nicht zulässigen und mit Verbotsschildern ausgestatteten Wege nicht befahren werden dürfen.

## Variante Grossrat Premerlani

In der Debatte hat Grossrat Romeo Premerlani angeregt, eine Variante zu prüfen, die den Antrag der BauKo ergänzt in dem Sinne, dass Wanderwege, die durch Velofahrerinnen und Velofahrer befahren werden dürfen, von den zuständigen Behörden in die Netzpläne aufgenommen werden müssen. Wanderwege dürften gemäss dieser Variante somit nur befahren werden, wenn sie in den Velonetzplan aufgenommen werden. Damit entspricht diese Variante dem Vorschlag der Standeskommission.

## Fazit zu den Varianten

Die Standeskommission erachtet nach wie vor die ursprünglich vorgeschlagene Variante als zielführend. Sie sorgt für Klarheit und sie erweitert die Möglichkeiten, auch Wanderwege in die Velonetzpläne aufzunehmen. Die Version der BauKo könnte insbesondere dazu führen, dass die Bezirke dem Auftrag, Velonetzpläne für die Freizeit zu erstellen, nicht nachkommen, weil sie bereits über ein Wanderwegnetz verfügen. Auf diese Folge haben mehrere Grossratsmitglieder hingewiesen. Wie aufgezeigt wurde, besteht keine Möglichkeit, dies durch Fremdänderungen anderer Gesetze, insbesondere auch des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr, zu erreichen. Mit einem Verzicht auf Art. 14 Abs. 2 bliebe die rechtliche Situation weiterhin ungeklärt. Den Anliegen von Grossrat Premerlani trägt die Version der Standeskommission Rechnung.

## **Antrag**

Art. 14 Abs. 2 sei gemäss Vorschlag Standeskommission zu belassen.

## 2.7. Übergangsbestimmung

Auf Antrag von Grossrat Patrik Koster wurde der Auftrag erteilt, die Übergangsbestimmungen auszuformulieren. Es brauche eine Übergangsbestimmung, mit welcher die heute nicht legitimierte Velorouten für gültig erklärt werden, bis die neuen Velonetzpläne in Kraft treten. Bezüglich einer solchen Übergangsbestimmung gilt das bereits Gesagte. Ein grundeigentümergebundener Veloweg, auch bloss für eine Übergangszeit, kann nur im dafür vorgesehenen Verfahren festgelegt werden. Der kantonale Richtplan ist gestützt auf Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) einzig für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Da die im Richtplan aufgeführten Velorouten für die Behörden verbindlich sind, haben der Kanton und die Bezirke die Velorouten bei ihrer Planung zu berücksichtigen und in ihre jeweiligen Velowegnetze aufzunehmen.

## **3. Antrag**

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von der Ergänzungsbotschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Velowege in zweiter Lesung einzutreten und wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 2. Dezember 2025

**Namens Landammann und Standeskommission**

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Roman Dobler