

Begleitbericht zum Vorentwurf des kantonalen Gesetzes über den Langsamverkehr

Der Staatsrat des Kantons Wallis hat per Beschluss vom 28. Januar 2009 eine ausserparlamentarische Kommission beauftragt, einen Vorentwurf zum kantonalen Gesetz über den Langsamverkehr auszuarbeiten. Damit hat der Staatsrat verschiedenen parlamentarischen Vorstössen Folge geleistet.

1. Zweck und Gegenstand des Vorentwurfs

Mit Ausnahme des Bereichs der Fuss- und Wanderwege gibt es im Kanton Wallis kein Gesetz über den Langsamverkehr. Als Langsamverkehr gilt jede Art der nicht motorisierten Fortbewegung, wie die Fortbewegung zu Fuss, mit dem Velo oder auf einem Lasttier.

Als Folge der enormen Verbreitung und Beliebtheit des Mountainbikes (MTB) und des Schneeschuhwanderns sind in den letzten Jahren im gesamten Berggebiet des Kantons zahlreiche entsprechende Strecken entstanden. Dies geschah punktuell, in unkoordinierter Weise und auch ohne rechtliche Grundlage, welche die Verantwortlichkeiten und Verfahren regeln würde.

Um dieser aus rechtlicher Sicht unbefriedigenden Situation Abhilfe zu leisten, wird es darum als notwendig erachtet, eine entsprechende formelle Rechtsgrundlage für den Langsamverkehr zu schaffen.

Der Vorentwurf orientiert sich am heutigen kantonalen Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 27. Januar 1987 (AGFWG) und greift insbesondere auch auf die seit dessen Inkrafttreten erworbenen Erfahrungen und Kenntnisse zurück. So erscheint es sinnvoll, den Langsamverkehr durch Verkehrsnetze, die aus linearen Wegverbindungen bestehen, zu organisieren, indem man sie durch eine Markierung kennzeichnet und stellenweise mit Bauwerken versieht (Brücken, Tunnels, Aufschüttungen, usw.). Allerdings wird angesichts des geringen Platzbedarfs dieser Verkehrswege keine so grosse Bautätigkeit ausgelöst, wie das bei den Strassen der Fall ist.

Andererseits zeigt sich in einem Vergleich mit anderen Kantonen und Nachbarländern (Graubünden, Frankreich, Tirol, usw.), dass die Ausarbeitung eines Konzepts, das allerdings nicht auf einem allzu engen rechtlichen Rahmen (Verfahren, usw.) zu beruhen braucht, durchaus gerechtfertigt ist.

So wurde schliesslich, unter verschiedenen anderen denkbaren Varianten, derjenigen der Vorzug gegeben, die auf dem heutigen AGFWG aufbaut und es einfach um andere Fortbewegungsarten erweitert. Dabei wird dasselbe Konzept der Kompetenzverteilung beibehalten, nach welchem die Verantwortung für die Verkehrsnetze (deren Einrichtung, Markierung und Unterhalt mit allen damit verbundenen Bauwerken) bei den Gemeinden liegt und sich die Zuständigkeit des Kantons auf das Plangenehmigungsverfahren, auf punktuelle Beitragsleistungen sowie auf die Ausarbeitung der Konzepte und Sachpläne beschränkt.

2. Berücksichtigung der Prinzipien der NFA II (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden)

Da die Aufgaben klar verteilt sind (nach dem Vorbild des derzeitigen Fuss- und Wanderweggesetzes ist die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften alleinige Sache der Gemeinden, während der Kanton lediglich für das Plangenehmigungsverfahren, punktuelle Beitragsleistungen sowie für Ausarbeitung der Konzepte und Sachpläne zuständig ist), entspricht der vorliegende Vorentwurf zum kantonalen Gesetzes über den Langsamverkehr dem Bestreben, die Aufgabenverteilung und den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden übersichtlich zu gestalten (NFA II).

In Anwendung der NFA-Prinzipien der institutionellen Kongruenz und der Subventionierung liegen die Verantwortlichkeiten für die Aufgaben, deren Finanzierung und Zweckmässigkeit, immer bei der einen Behörde. Als einzige Ausnahme sind die Radwege (Radstreifen) zu erwähnen, die einer Strasse entlang verlaufen, die durch verschiedene Zuständigkeitsgebiete führt (zum Beispiel ein Streckenabschnitt des Gemeindefetzes auf einer Kantonsstrasse). Hier werden die Realisierung und die Finanzierung getrennt.

Dieser Gesetzentwurf, der sich an die Prinzipien der Neugestaltung gemäss NFA II hält, ist Teil des 1. NFA II-Paketes, welches für den Mai 2010 geplant ist.

3. Kommentar zu den Artikeln

Der Vorentwurf des Gesetzes gliedert sich in drei Kapitel. Im ersten werden die allgemeinen Bestimmungen zu den Zuständigkeiten und zur Organisation behandelt, im zweiten werden die Genehmigungsverfahren der Netzpläne, der Bauwerke sowie die kantonalen Beiträge geregelt und im dritten sind der Rechtsschutz und die Schlussbestimmungen enthalten.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Zweck

Der erste Artikel bestimmt den Zweck und den Gegenstand der Gesetzesvorlage, insbesondere die Netze und dazugehörigen Bauwerke und die verschiedenen Verpflichtungen, die sich daraus ergeben. Er begründet ein öffentliches Durchgangsrecht auf allen Verkehrswegen, damit die Netze von den Verkehrsteilnehmern auch genutzt werden können. Im Falle der Radwege kann auf eine Enteignung zurückgegriffen werden, wenn keine andere Lösung gefunden werden kann.

Artikel 2 Geltungsbereich

Die hierin enthaltene Definition des Langsamverkehrs fasst den Begriff weiter, als dies vom Bund vorgeschlagen wird, indem auch Lasttiere als Fortbewegungsmittel des Langsamverkehrs genannt werden.

Artikel 3 Netze

Die wichtigsten Langsamverkehrsnetze sind zuerst einmal die Fusswege und die Wanderwege (wie sie vom derzeitigen Gesetz geregelt werden) und ferner die Radwege- und streifen, die Mountainbikerouten, zu denen auch die Abfahrtsstrecken gehören, die Winterwanderwege für Fussgänger und für Schneeschuhwanderer (wozu auch die Langlaufloipen gehören) sowie die Reitwege (für Pferd, Maultier, usw.). Die Aufzählung ist nicht abschliessend, um nicht andere Fortbewegungsarten auszuschliessen, die allenfalls in Mode kommen könnten.

Artikel 4 Zuständigkeit

Dem Beispiel des derzeitigen Gesetzes (über die Fuss- und Wanderwege) folgend, ist die Umsetzung der rechtlichen Aufgaben alleinige Sache der Gemeinden. Der Kanton wird lediglich mit der Durchführung der Plangenehmigungsverfahren und mit punktuellen Beitragsleistungen sowie mit der Erstellung eines generellen Konzepts beauftragt. Die einzige Ausnahme stellen die kantonalen Radwege dar, die hauptsächlich auf Kantonsgebiet vorgesehen sind, denn es brächte grosse Schwierigkeiten mit sich, wenn das Radwegnetz der Zuständigkeit der Gemeinden überlassen würde.

Artikel 5 Koordination und Zusammenarbeit

Um die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, wird das Modell der Verfahrenskonzentration eingeführt, wonach eine einzige Behörde über alle notwendigen Bewilligungen befindet, die zur Realisierung eines Projekts notwendig sind.

2. Kapitel Planung der Netze und Bauwerke, deren Anlegung, Signalisation, Erhaltung und Ersatz

Artikel 6 bis 9 Planaufgabe, Behandlung der Einsprachen, Genehmigung der Pläne

Diese Artikel stimmen inhaltlich weitestgehend mit dem heutigen Gesetz überein, mit Ausnahme des Absatzes zu Form und Inhalt der Dokumente, die öffentlich aufzulegen sind. Der Absatz verweist auf das Ausführungsreglement, welches besser dazu geeignet ist, solche Einzelheiten zu regeln.

Artikel 11 Freie Begehbarkeit und polizeiliche Massnahmen

Neu ist der zweite Absatz zu den verwaltungsrechtlichen Entscheiden, die in einer Einstellungsverfügung der Arbeiten und einer Anordnung zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands bestehen können.

Artikel 14 Kantonsbeiträge

Das angestrebte Ziel dieses Gesetzes, namentlich die Benützung der Fortbewegungsmittel des Langsamverkehrs zu fördern, rechtfertigt eine finanzielle Unterstützungsleistung seitens des Kantons an die Gemeinden, und zwar in jedem Bereich des Langsamverkehrs. Es wird daher vorgeschlagen, die Beitragsleistungen für Wanderwege des Hauptwanderwegnetzes beizubehalten, allerdings auf einer fixen Höhe von 50%. Für die anderen Bereiche des Langsamverkehrs können die Beiträge zwischen 10 und 40% variieren. Zur Beurteilung werden dabei ausschliesslich das

allgemeine Interesse und die Gesamtkosten herangezogen, die Finanzkraft einer Gemeinde hingegen ist nicht dafür ausschlaggebend, damit den Anforderungen der NFA II genüge getan wird.

3. Kapitel: Rechtsschutz und Schlussbestimmungen

Artikel 16 Strafrechtliche Bestimmungen

Um für einen ordnungsgemässen Betrieb in den Netzen des Langsamverkehrs zu sorgen, ist es notwendig, die zuständigen Behörden (vor allem die Gemeinden) mit geeigneten Mitteln zur Abschreckung, wie dem Recht zur Verhängung von Bussen für Übertretungen, auszustatten.

Artikel 17 Verfahren

Jeder Entscheid, der in Anwendung dieses Gesetzes gefällt wird, sei er verwaltungsrechtlicher oder strafrechtlicher Natur, muss auf der Grundlage einer einfachen Feststellung (Strafbescheid ohne Anhörung) erfolgen können. Danach kann er Gegenstand einer Einsprache werden und, aus Gründen der Vereinfachung und der Effizienz, von derselben Behörde noch einmal geprüft werden (bevor entweder ein Verfahren zur Beschwerde beim Staatsrat oder zur Berufung beim Kantonsgericht eingeleitet werden kann).

Artikel 18 Ausführung

Das Ausführungsreglement zu diesem Gesetz wird alle Einzelheiten (Verfahren, Dokumente, usw.) festlegen, die zum Vollzug des Gesetzes notwendig sind.

Artikel 19 Aufhebungen und Änderungen von Gesetzen

Das neue Gesetz ersetzt das heutige Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 27. Januar 1988 (AGFWG). Sein Inkrafttreten macht ebenfalls die Änderung des Strassengesetzes erforderlich, damit die rechtliche Kongruenz gewährleistet ist.

Artikel 20 Übergangsbestimmungen

Aufgrund einiger heute bereits bestehender, nicht autorisierter Verkehrsnetze (vor allem für Mountainbikes) ist es notwendig, für eine ordnungsgemässe Koordination und zur Wahrung aller beteiligten Interessen, diese Strecken einem formellen Bewilligungsverfahren zu unterziehen.

Artikel 21 Inkrafttreten

Der neue Vorentwurf zum kantonalen Gesetz über den Langsamverkehr sieht vor, dass die Gesetzesvorlage dem fakultativen Referendum unterstellt wird, da es sich nicht um ein blosses Anwendungsgesetz im Sinne von Art. 42 Abs. 2 der Kantonsverfassung handelt, welches Bundesrecht vollzieht. Der Staatsrat legt gemäss Art. 58 der Kantonsverfassung den Zeitpunkt des Inkrafttretens, welches gleichzeitig mit demjenigen des Ausführungsreglements erfolgen soll.

4. EU-Verträglichkeit

Der betroffene Rechtsbereich scheint nicht unter EU-Recht zu fallen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass der Vorentwurf, der sich innerhalb des vom Bund vorgegebenen Rahmens bewegt, EU-verträglich ist.

5. Auswirkungen auf das Budget und das Personal

Da der Vorentwurf neue Beitragsleistungen des Kantons zur Förderung der nicht motorisierten Fortbewegungsarten des Langsamverkehrs vorsieht, würde die Einführung des Gesetzes zu Mehrausgaben im Vergleich zur heutigen Situation führen.

Die heutigen kantonalen Beiträge, die allein an das Hauptnetz der Fuss- und Wanderwege geleistet werden, belaufen sich für das Jahr 2009 auf ungefähr 450'000 Fr. Die Heraufsetzung der Beitragszahlungen im Bereich der Fuss- und Wanderwege auf 50% und die Erweiterung der Beitragangebots auf andere Bereiche des Langsamverkehrs zu einer variablen Beitragsstufe von 10 bis 40% werden schätzungsweise zu Mehrausgaben von höchstens einigen Millionen Franken pro Jahr führen. Da in diesem Bereich weitestgehend auf politischer Ebene entschieden wird, ist es nicht möglich, genauere Vorhersagen über die zu leistenden Beträge zu machen.

Mit Sicherheit werden die neuen Aufgaben bei der Planung und der Kontrolle der von den Gemeinden ausgeführten Projekte die Einstellung einiger Personen bei den beteiligten kantonalen Dienststellen erfordern.

* * *