

Ein Grundlegendes Geschehen

Wie die Fuss- und Wanderwege in die Bundesverfassung kamen

1972 begaben sich ein paar Idealisten auf einen langen und beschwerlichen Weg. Zum Glück wussten sie nicht, was sie erwartete. Doch Hartnäckigkeit und geschicktes politisches Agieren führten schliesslich zum Ziel, wirksame Rechtsgrundlagen für «menschengerechte» Wege zu schaffen mit dem Verfassungsartikel für Fuss- und Wanderwege von 1979 und dem entsprechenden Bundesgesetz von 1987. Einer der Idealisten erinnert sich.

Hugo Bachmann

Auf Wanderungen mit der Familie stellte ich Ende der 1960er-Jahre fest, dass in der Schweiz immer mehr gelb markierte Wanderwege geteert und für den motorisierten Verkehr geöffnet wurden. Ich ärgerte mich darüber – und erfand den Begriff «Verstrassung» der Wanderwege. Die Wege waren schutz- und rechtlos, jedermann konnte daraus eine Strasse machen. Auf einem Hartbelag zu gehen, kann das Landschaftserlebnis und die menschliche Physiologie erheblich beeinträchtigen.

Ein erstes Gespräch

Da las ich 1970 in einer Kolumne des Zürcher Stadtpräsidenten Sigmund Widmer über die «Die Zukunft des Fussgängers» einen interessanten Vorschlag: Um zusammenhängende Wanderrouuten, zum Beispiel von Zürich nach Bern, zu schaffen, solle der Bund – analog wie für die Eisenbahnen und die im Bau befindlichen Nationalstrassen – ein Expropriationsrecht erhalten mit dem Zweck, diese Wege durch eine eidgenössische Gesetzgebung zu sichern.¹ Im Frühjahr 1972 erlebte ich den Zerfall der Wanderwege hautnah im Tessin.² Da sprang der Funke, und ich traf Sigmund Widmer zu einem ersten Gespräch. Wir waren uns rasch einig. Wir hatten beide dasselbe innere Feuer, um uns mit aller Kraft für die rechtliche Sicherung der Wege für die Menschen zu Fuss und somit gegen deren Verschwinden einzusetzen. Bald stiess Hans Ehrismann aus Wetzikon, Mitglied der Technischen Kommission der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für



1 Ein Plakat im Format A3, das in Deutsch, Französisch und Italienisch in grosser Anzahl verteilt und in Läden sowie von Privatpersonen ausgehängt wurde (Privatarchiv H. Bachmann)

Wanderwege SAW, dazu. Wir gründeten eine informelle «Arbeitsgruppe zur Förderung der schweizerischen Fuss- und Wanderwege», deren Vorsitz ich übernahm. Später vergrösserten wir die Gruppe, doch den sehr aktiven Kern bildeten während längerer Zeit nur wir drei.

Für den Schutz aller «menschengerechten» Wege

Nachdem anfänglich die Wanderwege (Erholungsfunktion, ausserhalb Siedlungsgebiet, kein Hartbelag, kein Fahrverkehr) durchgehender Routen im Vordergrund standen, erkannten wir bald, dass auch die Fusswege (Verkehrsfunktion,

im Siedlungsgebiet, kein Fahrverkehr) und somit das gesamte Fuss- und Wanderwegnetz rechtlich geschützt und sein Ausbau gefördert werden sollte. Vorerst erarbeiteten wir eine Dokumentation über die Ursachen der rapid zunehmenden Zerstörung und des Verfalls der Fuss- und Wanderwege. Damit unternahmen wir 1973 im Ständerat eine erste und erfolgreiche politische Aktion zur Ergänzung des – später in der Volksabstimmung abgelehnten – Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes mit einem Passus über Fuss- und Wanderwegnetze bei den Bestimmungen über die Richtpläne des Verkehrs. Dieser betraf jedoch nur neu zu planende Wege. Die Erhaltung bestehender Fuss- und Wanderwege, die qualitative Verbesserung vorhandener Routen und die Schaffung lokaler Fusswegnetze konnte damit nicht erreicht werden.³

Die Verfassungsinitiative

In der Folge begann ich mich intensiv mit dem einschlägigen Verfassungs- und Staatsrecht zu befassen. Schon als Student der Bauingenieurwissenschaften in den 1950er-Jahren war ich an Rechtsfragen interessiert und hatte mehrere, auch freiwillige Rechtsvorlesungen besucht. Bald wurde mir klar, dass unsere Ziele nur mit einem Verfassungsartikel erreicht werden konnten. Meine ETH-Kollegen und Rechtsprofessoren Martin Lendi und Ricardo Jagmetti halfen mir bei der Formulierung des Textes und der Übersetzung auf Französisch und Italienisch. Bereits im August 1973 lancierten wir die «Eidgenössische Volksinitiative zur Förderung der Schweizerischen Fuss- und Wanderwege» mit folgendem Text:⁴

1. *Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Planung, die Errichtung und den Unterhalt eines nationalen Wanderwegnetzes sowie die Koordination, die Errichtung und den Unterhalt regionaler Fuss- und Wanderwegnetze in der ganzen Schweiz sicherstellen.*
2. *Er fördert die Anlage und den Ausbau lokaler Fusswegnetze.*
3. *Fuss- und Wanderwege sind abseits befahrbarer Strassen zu führen.*

Eigentlich wussten wir gar nicht so richtig, was wir taten, denn wir hatten weder Geld noch eine adäquate Infrastruktur. Doch mithilfe einer idealistischen Sekretärin meines ETH-Lehrstuhls und eines Journalistik-Studenten war es möglich, einen rudimentären Pressedienst und eine Sammelstelle für die ausgefüllten Unterschriftenkarten

einzurichten. Zudem konnten wir zahlreiche Organisationen des Natur- und Umweltschutzes sowie Privatpersonen zur Unterstützung gewinnen – allein meine Eltern sammelten rund 13 000(!) Unterschriften. Auch wir von der Arbeitsgruppe standen stundenlang am Zürcher Hauptbahnhof und machten wertvolle Erfahrungen. Innert Rekordzeit kamen weit mehr als die damals nötigen 50 000 Unterschriften zusammen. Natürlich waren wir aufs Äusserste angespannt und eigentlich total überfordert. Doch der Erfolg beflügelte, so dass wir im Februar 1974 die Initiative mit über 123 000(!) Unterschriften einreichen konnten.

Vereinsgründung und Lobbyarbeit

Nach einer kurzen Pause bereiteten wir uns auf das absehbare Seilziehen im Bundesrat und in den Eidgenössischen Räten vor. Wir erweiterten die Arbeitsgruppe zu einem Vorstand und gründeten am 28. November 1975 einen Verein mit dem Namen «Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege (ARF)», der heute etwas bombastisch und langfädig klingen mag, unser Ziel jedoch trefflich umschrieb: Die Wege für die Menschen zu Fuss sollten geschützt und ihre Netze erweitert werden, und dafür brauchte es neue Rechtsinstrumente.

Aus dem Bundeshaus erreichten uns kritische und auch spöttische Bemerkungen. Fuss- und Wanderwege gehörten doch nicht in die Bundesverfassung, das sei eine Aufgabe der Gemeinden oder bestenfalls der Kantone, sonst müsse man auch noch Wege für Kinderwagen und für Velos verfassungsrechtlich verankern! Bundesrat Hans Hürlimann, der zuständige Vorsteher des Innendepartements, lud mich als ARF-Präsident und den Vorsitzenden der im Komitee ebenfalls vertretenen SAW zu einem Gespräch ein und bot dieser eine jährliche finanzielle Unterstützung an – gegen den Rückzug der Initiative! Die SAW wankte, doch wir von der ARF als ursprüngliche Initianten und unermüdliche Zugpferde liessen uns selbstredend nicht auf einen Kuhhandel ein. Im Januar 1976 begann die ARF mit einer umfassenden Informationskampagne. Bei zahlreichen National- und Ständeräten warben wir im persönlichen Gespräch um Unterstützung. Am 26. Juni erfolgte die Gründung der «Parlamentarischen Gruppe für Fuss- und Wanderwege», der bis 1978 rund 90 Parlamentarierinnen und Parlamentarier beitraten. Im Juli 1976 eröffnete die



ARF einen Pressedienst, der periodisch Artikel und Fotos an die Presse der deutschen und französischen Schweiz versandte.

Der Bundesrat lehnt ab

Bundesrat Hans Hürlimann spürte vermutlich das zunehmende Wohlwollen für unser Anliegen und setzte bald eine Expertengruppe ein. Ihr gehörten Parlamentarier, Beamte des Innendepartements sowie der Schreibende und der inzwischen zum Nationalrat gewählte Sigmund Widmer als Vertreter der Initianten an. Die Expertengruppe sollte einen gegenüber dem Initiativtext modifizierten und vor allem weniger bundeslastigen Gegenvorschlag ausarbeiten. Unserer geringen Kräfte bewusst, erklärten wir uns frei nach dem Motto «lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach» – zur Mitwirkung bereit und formulierten selbst einen Text, der sich in der Expertengruppe schliesslich weitgehend durchsetzte. Doch wir hatten uns zu früh gefreut: Am 25. November 1976 hörten wir im Radio, dass der Bundesrat dem Parlament die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfehle. Die Entscheidung soll mit 4:3 Stimmen gefallen sein. Wie waren wir enttäuscht und frustriert! Nach anfänglicher Lähmung rappelten wir uns aber wieder auf.



Nur nicht aufgeben!

1977 verstärkten wir die Bemühungen zur Information von Öffentlichkeit und Parlament mit einer Pressekonferenz in Bern, mit der Ausarbeitung einer umfassenden Dokumentation zum negativen Einfluss der Subventionspraxis des Bundes für land- und forstwirtschaftliche Wege auf die Fuss- und Wanderwege und mit der «Bearbeitung» der Mitglieder der vorberatenden parlamentarischen Kommissionen. Im September 1977 beschloss der Nationalrat auf Antrag seiner vorberatenden Kommission einen etwas modifizierten Gegenvorschlag, der auch die Radwege einbezog. Im Differenzbereinigungsverfahren zwischen den beiden Räten fielen die Radwege aber wieder aus der Vorlage heraus.⁵ Auch der Bundesrat lenkte schliesslich ein und stimmte dem Gegenvorschlag zu.

Ein passabler Gegenvorschlag

Im September 1978 einigten sich die Räte auf folgenden Gegenvorschlag:

1. *Der Bund stellt Grundsätze auf für Fuss- und Wanderwegnetze.*
2. *Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen sind Sache der Kantone. Der Bund kann ihre Tätigkeit unterstützen und koordinieren.*

2 Wanderwege verschwinden zunehmend unter neuen Strassen...

3 ...aber entlang von Autobahnen gibt es vielleicht noch Platz. Nebelspalter-Karikaturen, abgedruckt im Informationsblatt der ARF zur Abstimmung vom 18. Februar 1979. (Privatarchiv H. Bachmann)

4



5



4 5 Abstimmungswerbung für Fusswege und für Wanderwege. (Privatarchiv H. Bachmann)

3. *In Erfüllung seiner Aufgaben nimmt der Bund auf Fuss- und Wanderwegnetze Rücksicht und ersetzt Wege, die er aufheben muss.*

4. *Bund und Kantone arbeiten mit privaten Organisationen zusammen.*

(Bei der Revision der Bundesverfassung 1998 wurde dieser letzte Punkt weggelassen.)

Dieser Text war deutlich föderaler als der ursprüngliche Initiativtext. Der Bund sollte nur Grundsätze erlassen, während der Vollzug den Kantonen oblag. Immerhin erhielt der Bund das Recht zu koordinieren und zu unterstützen, zum Beispiel durch das Erarbeiten von allgemeinen Grundlagen und von Anleitungen für die Kantone. Zudem musste er bei seinen eigenen und den von ihm subventionierten Bauvorhaben auf die Fusswege Rücksicht nehmen.

Der Gegenvorschlag war nur dank unzähligen Gesprächen zustande gekommen, die der Schreibende mit 143 National- und Ständeräten führte.⁶ Hilfreich war auch die im Mai 1978 an einer Pressekonzferenz der ARF in Bern erklärte Bereitschaft zum Rückzug der Initiative, sofern beide Räte dem Gegenvorschlag zustimmten.

Nicht ohne Infrastruktur und Geld

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg unserer Bemühungen war eine eigene – wenn auch bescheidene – Infrastruktur. 1977 konnten wir in einer Abbruchliegenschaft in Zürich ein Büro mieten und mit einer erbettelten Schreibmaschine, einem alten Kopierapparat und einem Telefon ein Sekretariat einrichten. Eine idealistisch-gesinnte und einsatzfreudige Sekretärin koordinierte hier die Arbeit der vielen freiwilligen Helferinnen und

Helfer. Meine Frau betrieb im Keller unseres Hauses einen aufwendigen «Versandladen» für gelbe Leibchen mit der Aufschrift «Ja für Fuss- und Wanderwege». Das Sekretariat wechselte später an die Klosbachstrasse 28, wo sich heute noch die Geschäftsstelle von «Fussverkehr Schweiz» befindet. Dank der Aktion «Wanderweg-Wunderweg», den die ARF zusammen mit dem WWF Schweiz und anderen Organisationen durchführte, konnten Finanzen in der Höhe eines sechsstelligen Betrags sowie zahlreiche neue Mitglieder gewonnen werden: bis 1980 hatte die ARF rund 3500 Mitglieder, wovon etwa 500 aus der welschen Schweiz. Die Aktion war zugleich eine ausgezeichnete Werbung für unser Anliegen.

Ein historischer Volksentscheid

Die Abstimmungskampagne forderte nochmals alle unsere Kräfte. Von Oktober bis Dezember 1978 trafen mehrere Arbeitsgruppen der ARF im freiwilligen Einsatz intensive Vorbereitungen – für Aufträge an professionelle Werber fehlten die Mittel. Unsere Aktivitäten bestanden vor allem aus periodischen Versänden von selbst verfassten Artikeln an Tages- und Wochenzeitungen sowie von Plakaten an unterstützende Organisationen zwecks Verteilung und Aushang. Es war schwierig einzuschätzen, ob die Gegner – vor allem Kreise aus der Landwirtschaft und Föderalisten, die gegen neue Bundeskompetenzen waren – eine ernsthafte Gegenkampagne führen würden. Das war dann glücklicherweise nicht der Fall. Zudem genossen wir die, wenn auch nur lauwarmer, Unterstützung der Bundesratsparteien. Trotzdem war die Spannung kaum mehr auszuhalten.

Am 18. Februar 1979 nahm das Schweizer Volk den neuen Verfassungsartikel BV Art. 37 quater mit 1 466 144 (77 Prozent) Ja gegen 432 777 (23 Prozent) Nein an. Mit Ausnahme des Kantons Wallis stimmten sämtliche Kantone zu. Es war ein historischer Volksentscheid, hatte doch bisher kaum je eine Verfassungsvorlage eine derart hohe Zustimmung erzielt.

Mit Mühe zum Fuss- und Wanderweggesetz

Kurz nach der Abstimmung beauftragte Bundesrat Hans Hürlimann eine aus Parlamentariern, Bundesbeamten sowie Vertretern der ARF und der SAW zusammengesetzte Arbeitsgruppe damit, die Grundlagen für ein Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) vorzubereiten.

Von der ARF wirkten nebst dem Schreibenden der Jurist August Rebsamen, der Verkehrsingenieur, Fussgängerfachmann und Schriftsteller Hans Boesch und Vizepräsident Jürg Welti mit. Zum Schlussbericht konnten wir vor allem bezüglich neuer Fachbegriffe und bei der Klärung kniffliger rechtlicher Fragen Wesentliches beitragen. Der Gesetzesentwurf ging im September 1981 in die allgemeine Vernehmlassung. Wieder meldeten sich mit Nachdruck hartnäckige Gegner vor allem aus der Landwirtschaft und aus dem rechten politischen Spektrum. Während mehrerer Jahre waren nochmals grosse Anstrengungen von Seiten der ARF nötig, um die Kernanliegen der Initiative zu retten und weitere Verwässerungen zu vermeiden. Am umstrittensten war wohl die Bestimmung von FWG Artikel 7 Absatz 2: «Fuss- und Wanderwege sind insbesondere zu ersetzen, wenn sie [...] c. auf einer grösseren Wegstrecke mit Belägen versehen werden, die für den Fussgänger ungeeignet sind.» Später wurde die «grössere Wegstrecke» durch einen Bundesgerichtsentscheid als 150 Meter oder mehr definiert. Im September 1982 trat ich nach zehn Jahren Einsatz fast meiner ganzen Freizeit als Präsident und Vorstandsmitglied der ARF zurück und übergab mein Amt an meinen Nachfolger Jürg Welti, der die Bestrebungen der ARF mit Umsicht weiterführte. 1985 verabschiedeten Nationalrat und Ständerat schliesslich das FWG, das auf den 1. Januar 1987 in Kraft trat.

Fazit

Wenn ich heute durch Landschaft und Siedlungen gehe, sehe ich, dass die damaligen Bemühungen viel Gutes bewirkt haben. Manchen «menschenrechtlichen» Weg würde es sonst wohl nicht mehr geben, und die Erstellung neuer Fuss- und Wanderwege wäre schwieriger gewesen. Ich habe aber auch immer wieder festgestellt, dass der Vollzug der neuen Rechtsgrundlagen kantonal sehr unterschiedlich ist. Da und dort geht die Verstrassung in aller Stille weiter. Denn «Wo kein Kläger ist...»

Résumé:

Un événement fondamental. Comment les chemins pédestres firent leur entrée dans la constitution

En 1972, quelques idéalistes empruntèrent un long et pénible chemin. Par bonheur, ils ne savaient pas ce qui les attendait... Pourtant, leur obstination et leur habileté politique les me-

nèrent au but qu'ils s'étaient assigné: la création de bases légales en bonne et due forme pour des «chemins adaptés à l'humain», avec l'article constitutionnel sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre de 1979 et la loi fédérale y relative, adoptée en 1987. Un de ces idéalistes se souvient.

Riassunto:

Gli eventi che hanno posto le basi. Come i percorsi pedonali e i sentieri sono approdati nella Costituzione

Nel 1972 un paio di idealisti hanno intrapreso un cammino lungo e faticoso. Fortunatamente non sapevano cosa li attendeva. La loro tenacia e destrezza politica hanno reso possibile la creazione di efficaci basi giuridiche per percorsi «consoni alle esigenze dell'essere umano», mediante l'articolo costituzionale sui sentieri e i percorsi pedonali del 1979 e la corrispondente legge federale del 1987. Le fasi di questa conquista sono ricordate da uno degli idealisti.

Anmerkungen

- 1 Reformatio – Evangelische Zeitschrift für Kultur und Politik, XIX/8, 1970.
- 2 Hugo Bachmann: «Die Zerstörung des Tessins». Leserbrief in der NZZ vom 12. Mai 1972.
- 3 Hugo Bachmann: «Die Fuss- und Wanderwege sind bedroht» und «Gezielte Förderung der Fuss- und Wanderwege», in: Natur und Mensch 15/3–4, Rheinaubund (Hg.), Schaffhausen 1973.
- 4 Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege ARF: «Von der Initiative bis zur Abstimmung – Chronik der wichtigsten Ereignisse». Jahresbericht 1978/79, Zürich 1979.
- 5 Nachlass H. Bachmann zur Fuss- und Wanderweg-Initiative. Bundesarchiv Bern.
- 6 Jahresberichte der ARF 1979/80, 1980/81, 1981/82. Archiv ARF/Fussverkehr Schweiz, Zürich.



Hugo Bachmann

Emeritierter Professor für Baudynamik und Erdbebeningenieurwesen der ETH Zürich, Dr. sc. techn. Dr. h.c., Ehrenpräsident der ARF/Fussverkehr Schweiz.