

HEINRICH JUD

RECHTSVERHÄLTNISSE AN GEHFLÄCHEN

DARSTELLUNG FUSSGÄNGERBEZOGENER RECHTS-
VERHÄLTNISSE UNTER BERÜCKSICHTIGUNG
DER BUNDESGESETZGEBUNG ÜBER
FUSS- UND WANDERWEGE

Rechtsverhältnisse an Gehflächen

Darstellung fussgängerbezogener Rechtsverhältnisse unter
Berücksichtigung der Bundesgesetzgebung
über Fuss- und Wanderwege

von

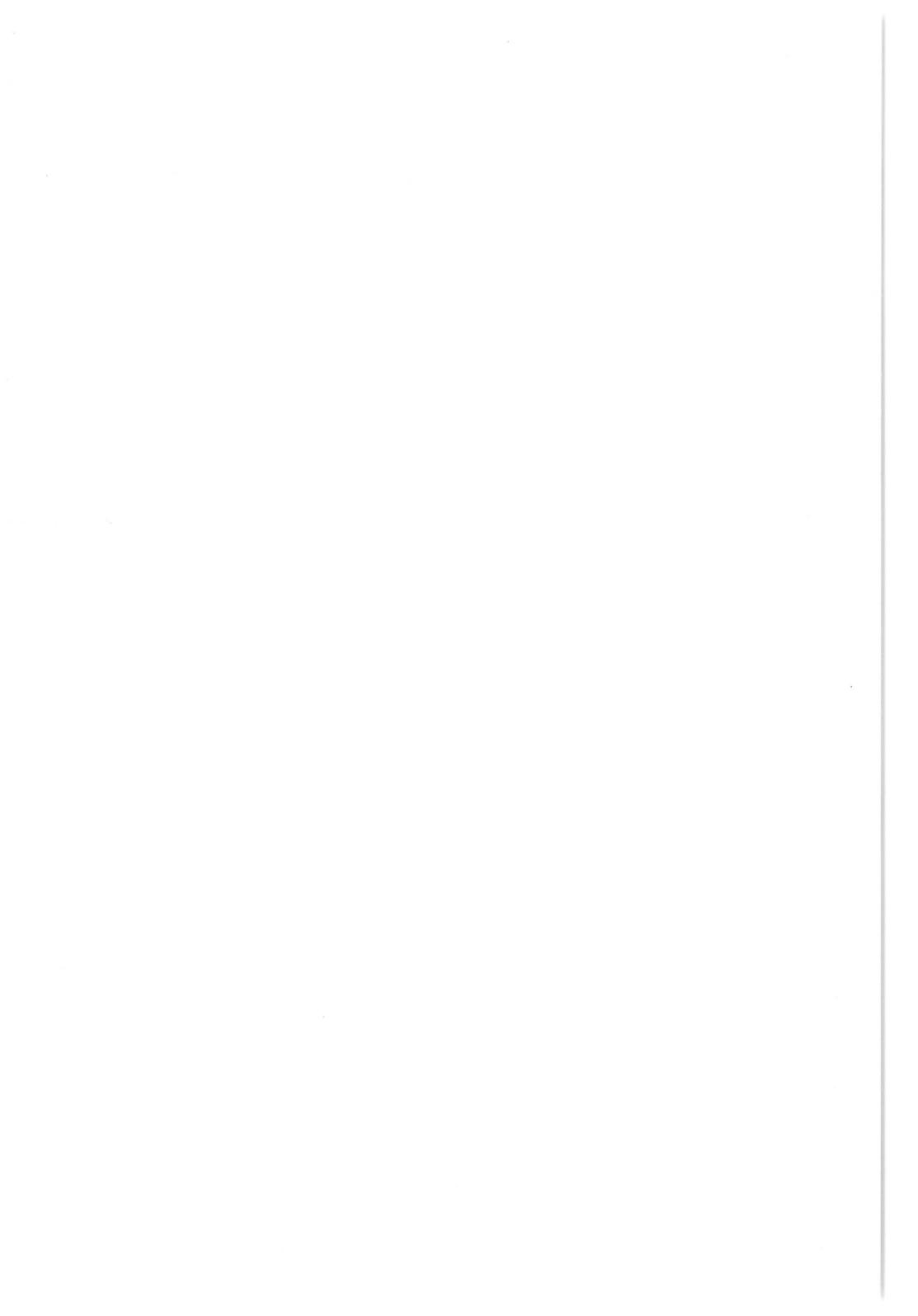
Dr. HEINRICH JUD, Rechtsanwalt
Zumikon / ZH

Herausgeber: ARBEITSGEMEINSCHAFT RECHT FÜR FUSSGÄNGER (ARF)
Klosbachstrasse 48, 8032 Zürich

Abdruck der
von der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich genehmigten
Dissertation

Druck: Zentralstelle der Studentenschaft, Zürich 1990

Meinen Eltern, die mir mein Studium ermöglichten, und meiner lieben Familie



Vorwort

Herr Jud war juristischer Mitarbeiter der ARF, Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger (früher Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege), in der Zeit der Entstehung des Fuss- und Wanderweggesetzes auf Bundesebene. Es gehörte damals zu seinen Aufgaben, die in Vorstand, Vorstandsausschuss und Kommission Recht zusammengetragenen Anliegen zugunsten der Fussgänger und Wanderer juristisch zu prüfen und in geeigneter Form an die zutreffenden Stellen weiter zu leiten.

Sein Entscheid, sich im Hinblick auf eine Dissertation noch vertieft mit diesem doch sehr speziellen Fachgebiet auseinander zu setzen, hat uns sehr gefreut. Heinrich Jud ist seinem Entschluss auch treu geblieben nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der ARF, zwecks Vorbereitung der Rechtsanwaltsprüfung. Die seinerzeitigen Arbeiten hat Herr Jud anschliessend vertieft und wesentlich ergänzt, insbesondere mit den von einzelnen Kantonen zwischenzeitlich erlassenen Lösungsvarianten.

Wir danken Heinrich Jud für seinen grossen Einsatz und hoffen, dass die vorliegende Schrift die Verantwortlichen für die Planung, die Erstellung und den Unterhalt der Fuss- und Wanderwegnetze dazu ermutigen wird, in Zukunft den berechtigten Anliegen der Menschen zu Fuss, sei es als Fussgänger oder als Wanderer, noch vermehrt und besser zu berücksichtigen.

ARF, Arbeitsgemeinschaft
Recht für Fussgänger

Dr. J. Welti, Präsident

	<u>INHALTSUEBERSICHT</u>	<u>Seite</u>
	Inhaltsübersicht	VII
	Inhaltsverzeichnis	IX
	Literaturverzeichnis	XVII
	Abkürzungsverzeichnis	XXXI
	Einleitung	1
1. Teil	<u>Art. 37quater BV - Entstehung und Durchführung im FWG</u>	5
1. Kapitel	<u>Die Grundlage: Art. 37quater BV</u>	7
§ 1	Zur Entstehungsgeschichte von Art. 37quater BV	7
§ 2	Sachlicher Anwendungsbereich von Art. 37quater BV	14
§ 3	Kompetenzabgrenzung und Grundsatz- kompetenz	28
§ 4	Art. 37quater Abs. 3 BV	33
§ 5	Art. 37quater Abs. 4 BV	39
2. Kapitel	<u>Das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege</u>	56
§ 6	Zur Entstehungsgeschichte des FWG	56
§ 7	Aufgaben der Kantone	61
2. Teil	<u>Ausgewählte Rechtsfragen bei Geh- flächen</u>	71
	Vorbemerkung	73
1. Kapitel	<u>Arten und Einteilung von Gehflächen</u>	74
§ 8	Einteilung nach Eigentümer	76
§ 9	Einteilung nach Strassenfunktionen	80
§ 10	Einteilung nach Oeffentlichkeit eines Weges; Frage der Unvordenklichkeit	84
§ 11	Ausgewählte Arten von Gehflächen	92

2. Kapitel	<u>Rechtliche Sicherung</u>	103
§ 12	Zweck und Instrumentarien zur rechtlichen Sicherung	103
§ 13	Würdigung der Instrumentarien zur rechtlichen Sicherung	153
3. Kapitel	<u>Haftung und Unterhalt</u>	156
§ 14	Allgemeines	156
§ 15	Ausgewählte Voraussetzungen der Haftung nach Art. 58 OR bei Fuss- und Wanderwegen	159
§ 16	Träger der Haftpflicht	179
4. Kapitel	<u>Fuss- und Wanderwege in der Raumplanung</u>	183
§ 17	Bedeutung der Raumplanung für Fuss- und Wanderwege	183
§ 18	Behandlung von Fuss- und Wanderwegen im nominalen Raumplanungsrecht	188
§ 19	Fuss- und Wanderwege bei besonderen raumplanerischen Vorhaben	194
	<hr/>	
	Anhang	205

	<u>INHALTSVERZEICHNIS</u>	<u>Seite</u>
	Inhaltsübersicht	VII
	Inhaltsverzeichnis	IX
	Literaturverzeichnis	XVII
	Abkürzungsverzeichnis	XXXI
	Einleitung	1
1. Teil	<u>Art. 37quater BV - Entstehung und Durchführung im FWG</u>	5
1. Kapitel	<u>Die Grundlage: Art. 37quater BV</u>	7
§ 1	<u>Zur Entstehungsgeschichte von Art. 37quater BV</u>	7
I.	Bis zur Botschaft des Bundesrates vom 16. Februar 1977	8
II.	Parlamentarische Beratung und Gegenvorschlag	10
III.	Rückzug der Initiative und Abstimmung	12
§ 2	<u>Sachlicher Anwendungsbereich von Art. 37quater BV</u>	14
I.	Die Begriffe "Fusswegnetz" und "Wanderwegnetz" im allgemeinen	16
A.	Begriffselemente des "Wanderweges"	17
B.	Begriffselemente des "Fussweges"	19
C.	Verhältnis zum Begriff der Strasse	20
D.	Zum Begriff des "Netzes"	23

II.	Die Begriffe "Fuss- und Wanderwegnetz" im FWG	25
§ 3	<u>Kompetenzabgrenzung und Grundsatzkompetenz</u>	28
I.	Verpflichtung zur Gesetzgebung	28
II.	Bedeutung der Grundsätze; Kompetenzabgrenzung	29
A.	Allgemeines	29
B.	Grundsätze und Kompetenzen in Art. 37quater BV	30
§ 4	<u>Art. 37quater Abs. 3 BV</u>	33
I.	Entstehung und Rechtsnatur	33
II.	Ausführungsbestimmungen	35
A.	Kreisschreiben des Bundesrates	35
1.	Entstehung und Inhalt	35
2.	Erfahrungen mit dem Kreisschreiben	36
B.	Ausführung durch den Gesetzgeber	37
§ 5	<u>Art. 37quater Abs. 4 BV</u>	39
I.	<u>Entstehung</u>	39
II.	<u>Inhalt</u>	41
A.	Allgemeines	41
B.	Mitwirkung privater Organisationen im Bund	44
1.	Umfang der Mitwirkung	44
2.	Bezeichnung der Organisationen	48
C.	Mitwirkung privater Organisationen in den Kantonen	49
1.	Umfang der Mitwirkung	50
2.	Bezeichnung der Organisationen	54

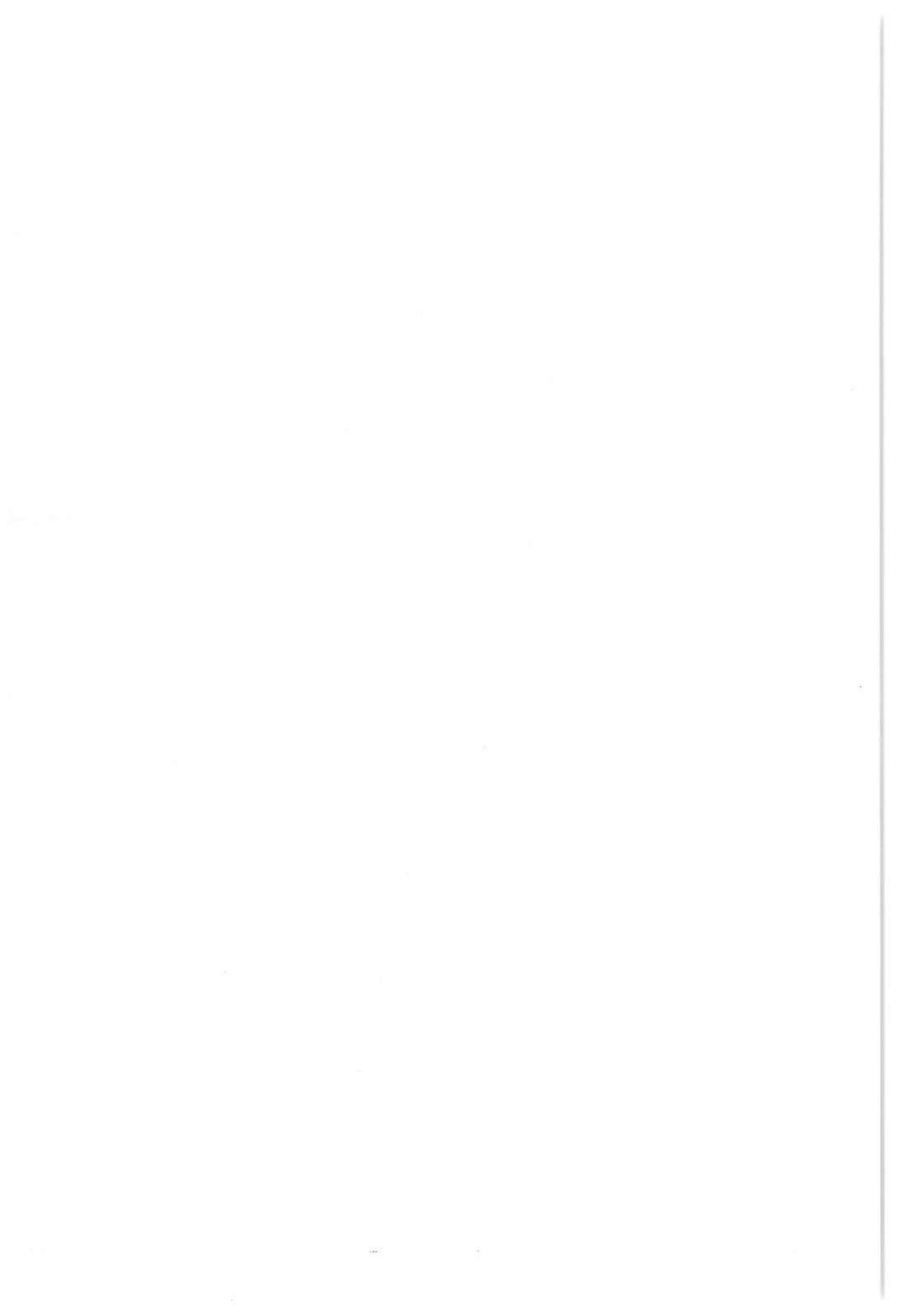
2. Kapitel	<u>Das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege</u>	56
§ 6	<u>Zur Entstehungsgeschichte des FWG</u>	56
I.	Bis zur Botschaft des Bundesrates vom 26. September 1983	56
A.	Bericht der Arbeitsgruppe Kaufmann	56
B.	Vernehmlassungsverfahren	57
II.	Von der parlamentarischen Beratung zur Inkraftsetzung	59
§ 7	<u>Aufgaben der Kantone</u>	61
I.	Allgemeines	61
II.	Ueberblick über kantonale Ausführungsbestimmungen	62
III.	Hauptinhalte der kantonalen Regelungen	63
A.	Erfasste Wege	63
B.	Planerische Erfassung der Wege	65
C.	Sicherung der Begehbarkeit	67
D.	Ersatz bei der Aufhebung von Wegen	68
2. Teil	<u>Ausgewählte Rechtsfragen bei Gehflächen</u>	71
	Vorbemerkung	73
1. Kapitel	<u>Arten und Einteilung von Gehflächen</u>	74
§ 8	<u>Einteilung nach Eigentümer</u>	76
§ 9	<u>Einteilung nach Strassenfunktionen</u>	80

§ 10	<u>Einteilung nach Oeffentlichkeit eines Weges; Frage der Unvordenklichkeit</u>	84
I.	Allgemeines	84
II.	Oeffentlichkeit aufgrund von Unvordenklichkeit	86
III.	Oeffentlichkeit infolge Eigentumsbeschränkungen des öffentlichen Rechtes oder des Privatrechtes	88
§ 11	<u>Ausgewählte Arten von Gehflächen</u>	92
I.	Verkehrsberuhigte Strassen und Wohnstrassen	92
A.	"Hindernisse" im SVG	94
B.	Unzulässige Beschränkung der persönlichen Freiheit	95
II.	Uferwege	96
III.	Trampelpfade	98
IV.	Arkadenwege	101
2. Kapitel	<u>Rechtliche Sicherung</u>	103
§ 12	<u>Zweck und Instrumentarien zur rechtlichen Sicherung</u>	103
I.	Rechtliche Sicherung durch Pläne	104
A.	Art der Pläne	106
1.	Erfordernis eines kartographischen Planes	106
2.	Wahl der Planart durch die Kantone	107
B.	Fuss- und Wanderwege in Richtplänen	109
1.	Allgemeines	109
2.	Wirkungen der Festlegung von Fuss- und Wanderwegen in Richtplänen	113

C.	Fuss- und Wanderwege in Sachplänen	114
1.	Allgemeines	114
2.	Wirkungen der Festlegung von Fuss- und Wanderwegen in Sachplänen	116
D.	Fuss- und Wanderwege in Nutzungsplänen	117
1.	Allgemeines	117
2.	Arten von Nutzungsplänen	119
3.	Wirkungen der Festlegung von Fuss- und Wanderwegen in Nutzungsplänen	127
II.	Rechtliche Sicherung durch Widmung	128
A.	Rechtsnatur der Widmung	130
B.	Form des Widmungsaktes	131
C.	Wirkungen der Widmung und der Entwidmung	134
D.	Gegenstand und Voraussetzungen der Widmung	139
1.	Gehflächen im Eigentum einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft	141
2.	Gehflächen im Eigentum Privater	142
a)	Tatsächliche Voraussetzungen	142
b)	Rechtliche Voraussetzungen	143
aa)	Verfügungsgewalt infolge von Erwerb dinglicher Rechte	144
bb)	Verfügungsgewalt infolge von öffent- lich-rechtlicher Eigentumsbeschränkung	147
cc)	Verfügungsgewalt infolge von obligatorischem Vertrag	149

E.	Rechtsfolge mangelhafter Widmungsakte	149
III.	Rechtliche Sicherung infolge Duldung?	150
§ 13	<u>Würdigung der Instrumentarien zur rechtlichen Sicherung</u>	153
3. Kapitel	<u>Haftung und Unterhalt</u>	156
§ 14	<u>Allgemeines</u>	156
§ 15	<u>Ausgewählte Voraussetzungen der Haftung nach Art. 58 OR bei Fuss- und Wanderwegen</u>	159
I.	Der Weg als Werk	159
II.	Die Mangelhaftigkeit des Werkes	162
A.	Mangel der Anlage	165
1.	Linienführung	165
2.	Ausbau	169
B.	Mangel im Unterhalt	172
1.	Allgemeines	172
2.	Der Winter-Unterhalt im besonderen	175
C.	Gefahrenkennzeichnung	177
§ 16	<u>Träger der Haftpflicht</u>	179
I.	Regelung durch Art. 58 OR	179
II.	Rechtsprechung zu Art. 58 OR	179
4. Kapitel	<u>Fuss- und Wanderwege in der Raumplanung</u>	183
§ 17	<u>Bedeutung der Raumplanung für Fuss und Wanderwege</u>	183

§ 18	<u>Die Behandlung von Fuss- und Wanderwegen im nominalen Raumplanungsrecht</u>	188
I.	Raumwirksame Aufgabe	188
II.	Planungspflichtige Körperschaften	189
III.	Bedeutung der Planungsgrundsätze	190
§ 19	<u>Fuss- und Wanderwege bei besonderen raumplanerischen Vorhaben</u>	194
	Bodenverbesserungen als Beispiel	194
I.	Allgemeines	194
II.	Besonderheiten bei Waldstrassen	199
III.	Ueberprüfung der Wegnetze	201
1.	Ueberprüfung des Generellen Wegnetzprojektes	202
2.	Ueberprüfung des Bauprojektes	203
	<u>ANHANG</u>	205
I.	Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG), vom 4. Oktober 1985	207
II.	Verordnung über Fuss- und Wanderwege (FWG), vom 26. November 1986	209
III.	Uebersicht über den Vollzug des FWG in den Kantonen (Stand: 1. März 1990)	211



L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Aemisegger, Leitfaden

Aemisegger Heinz, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz. Erste Ueberlegungen und Hinweise zu besonders bedeutsamen Vorschriften des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979, Hrsg. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Schriftenfolge Nr. 25, Bern 1980

Aemisegger, Planungsgrundsätze

Aemisegger Heinz, Planungsgrundsätze, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung. Berner Tage für die juristische Praxis 1980. Hrsg. von Peter Saladin und Rudolf Stüdeli, Bern 1980, S. 81-95

Aemisegger, Rechtsprechung RPG

Aemisegger Heinz, Die Rechtsprechung zum Bundesgesetz über die Raumplanung, in: 5 Jahre Raumplanungsgesetz (RPG), Hrsg. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern 1984, Schriftenfolge Nr. 37, S. 32-55

Aemisegger, Vollzug RPG

Aemisegger Heinz, Vollzug des Raumplanungsgesetzes, in: BIAR 1980 S. 113-125

Aemisegger/Wetzel

Aemisegger Heinz / Wetzel T., Wald und Raumplanung, Hrsg. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Schriftenfolge Nr. 38, Bern 1985

Apel/Brandt

Apel Dieter / Brandt Edmund, Stadtverkehrsplanung. Teil 2: Stadtstrassen. Umweltaanforderungen und Strassengestaltung, Berlin 1982

Aubert

Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse. 2 Bde, Neuchâtel 1967

Bänziger

Bänziger Otmar Hermann, Bodenverbesserungen, rechtliche Probleme der landwirtschaftlichen Güterzusammenlegungen und der Gesamtumlegungen. Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 113, Basel und Stuttgart 1978

Barandun

Barandun Hannes, Integrale Erschliessungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Forstwirtschaft. Dargestellt am Beispiel des Oberhalbsteines (GR), Diss. Zürich 1982

Bettschart

Bettschart A., Die Haftung des Gemeinwesens als Eigentümer der Strassen, in: SJZ 33 (1936/37) S. 1-6 und 23-29

Blumer

Blumer Heidi, Die Haftungen für Schädigungen durch unbewegliche Sachen, Affoltern am Albis 1940

Boesch

Boesch Hans, Wandlungen in den Zielvorstellungen der Verkehrsplanung, in: DISP Nr. 83 (1986) S. 28-33

Boesch/Koch

Boesch Hans / Koch Michael, Neuere Daten zu Wohnungsbau und Siedlungsplanung in der Schweiz. Ergebnisse der Volkszählung 1980 und anderer Untersuchungen im Vergleich über 13 Städte und über die Verkehrsarten im Mikrobereich, in: DISP Nr. 79 (1985) S. 43-55

Boesch/Oswald

Boesch Hans / Oswald René, Schulwegsicherung und Schulwegplanung am Beispiel einer Gemeinde, ARF-Schriftenreihe Nr. 3, Zürich 1981

Botschaft FWG

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) vom 26. September 1983, in: BBI 1983 IV S. 1-20

Brohm

Brohm Winfried, Verkehrsberuhigung in Städten, Gestaltungs- und Rechtsfragen bei der Einführung von Wohnstrassen, Heidelberg 1985

Danegger

Danegger Karl, Die Rechtsfragen der Bergsteiger und der Skifahrer, Zürich 1938

Danielli/Schwarze

Danielli Giovanni / Schwarze Martin, Die Planung von Fuss- und Wanderwegen nach dem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG), ARF-Schriftenreihe Nr. 9, Zürich 1987

Dilger

Dilger Peter, Raumplanungsrecht der Schweiz. Handbuch für die Baurechts- und Verwaltungspraxis, Dietikon 1982

Dosch

Dosch Lucius Vincenz, Die Rechtsbeziehungen zu den öffentlichen Sachen in Graubünden, Diss., Freiburg 1949

Dubach

Dubach Werner, Die wohlerworbenen Rechte im Wasserrecht. Rechtsgutachten über die Zulässigkeit und die Folgen von Eingriffen in verliehene und ehehafte Wassernutzungsrechte, erstattet dem Bundesamt für Wasserwirtschaft Bern, Bern 1980 in Mitteilung Nr. 1/80 des Bundesamtes für Wasserwirtschaft

EJPD/BRP, Erläuterungen RPG

EJPD/Bundesamt für Raumplanung, Erläuterungen RPG, Bern 1981

EJPD/DRP, Richtlinien

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement / Delegierter für Raumplanung (EJPD/DRP), Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, Bern 1979

Erichsen/Martens

Erichsen Hans-Uwe und Martens Wolfgang, Das Verwaltungshandeln, S. 131 ff. in: Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen und W. Martens, 7. Aufl., Berlin/New York 1986

Eschmann

Eschmann Stephan, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Diss. Zürich 1984, Zürich 1984

Fischer

Fischer Toni, Der Fussgänger im Strassenverkehr. Eine haftpflichtrechtliche Darstellung der Sorgfaltspflichten und der Folgen dieser Pflichtverletzung. Zürcher Studien zum Privatrecht, Zürich 1979

Fleiner

Fleiner Fritz, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl.; Tübingen 1928

Fleiner-Gerster

Fleiner-Gerster Thomas, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980

Fleiner/Giacometti

Fleiner Fritz / Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Nachdruck der Neubearbeitung von 1949, Zürich 1978

Friedrich

Friedrich Hans-Peter, Das Verfahrensrecht der Güterzusammenlegung, in: BIAR 1970 S. 37-75

Frölicher

Frölicher René, Die Abgrenzung der Haftung des Werkzeigentümers nach Art. 58 OR von der Verantwortlichkeit des Grundeigentümers nach Art. 679 ZGB, Solothurn 1950

Fusswege

Fusswege im Siedlungsbereich. Richtlinien für bessere Fussgängeranlagen, ARF (Hrsg.), Schriften der ARF Nr. 6, Zürich 1982

Garbrecht

Garbrecht Dietrich, Gehen-Plädoyer für das Leben in der Stadt, Weinheim 1981

Grisel

Grisel André, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984

Gygi

Gygi Fritz, Verwaltungsrecht. Eine Einführung, Bern 1986

Häfelin/Haller

Häfelin Ulrich / Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss, 2. Aufl., Zürich 1988

Haller/Karlen

Haller Walter / Karlen Peter, Raumplanungs- und Bau-recht nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Zürich 1990

Hangartner Kompetenzverteilung

Hangartner Yvo, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974

Hangartner, Staatsrecht I

Hangartner Yvo, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980

Hofstetter

Hofstetter Max, Rechtsprobleme des Nationalstrassenbaues in der Schweiz, in: ZBl 59 (1958) S. 1-15

Hornberger

Hornberger Klaus D. (Bearbeiter der Neuauflage), Gestaltungsplanung. Möglichkeiten und Anwendung raumplanerischer Instrumente auf Quartierebene. Berichte zur Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL) Nr. 56 (Oktober 1985). (Ueberarbeitung und Neuauflage der ORL-Studienunterlagen Nr. 31 vom Dezember 1977), Zürich 1985

Huber, Flurwegrecht

Huber Hans, Das Flurwegrecht des Kantons Zürich, Diss., Affoltern am Albis 1944

Huber, Raumplanung und Städtebau

Huber Benedikt (Konzept und Redaktion), Raumplanung - Städtebau. Grundlagen und Materialien für den Unterricht in Raumplanung und Städtebau. Lehrmittel für Orts-, Regional- und Landesplanung, 3. Aufl., ORL-Institut ETH Zürich, Zürich 1985

Imboden/Rhinow

Imboden Max / Rhinow René A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung. Die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis, erläutert an Entscheiden der Verwaltungsbehörden und Gerichte, 5. Aufl; Basel und Stuttgart 1976

Imholz

Imholz Robert, Der Gestaltungsplan - ein neues Instrument im kantonalzürcherischen Planungs- und Baugesetz, in: ZBl 78 (1977) S. 481-503

Jaag, Abgrenzung

Jaag Tobias, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985

Jaag, Verkehrsberuhigung

Jaag Tobias, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, in: ZBl 87 (1986) S. 289-312

Jagmetti

Jagmetti Riccardo L., Denkmalpflege und Raumplanung. In: Rechtsfragen der Denkmalpflege. Hrsg. von Yvo Hangartner. Veröffentlichungen des Schweiz. Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen. Neue Reihe, Band 3, St. Gallen 1981 (S. 115-131)

Jörg/Beeler

Jörg Silvio und Beeler Urs, Der Erlass kommunaler Nutzungspläne, in: DISP Nr. 69/70 (Januar 1983), Sondernummer: Nutzungsplanung, S. 23 ff.

Jud, Kleine Einführung

Jud Heinrich, Kleine Einführung ins FWG, Schriften der ARF Nr. 10, Zürich 1987

Jud, Neue Grundlagen

Jud Heinrich, Die neuen rechtlichen Grundlagen. In: Der Fussgänger in der Siedlung (Referate des Fortbildungskurses in Raumplanung im Wintersemester 1987/88 an der ETH Zürich). Hrsg. Hans Boesch und Benedikt Huber. ORL-Bericht 72/1989, Zürich 1989, S. 7 ff.

Keller

Keller A., Haftpflicht im Privatrecht, 4. Aufl, Bern 1979

Keller/Gabi

Keller Max / Gabi Sonja, Haftpflichtrecht, Das schweizerische Schuldrecht II, Basel und Frankfurt 1988

Kläusli

Kläusli Bruno, Bundesstaats- und verwaltungsrechtliche Aspekte der Nationalstrassengesetzgebung, Diss., Zürich 1970

Knapp, Grundlagen

Knapp Blaise, Grundlagen des Verwaltungsrechts. Deutschsprachige Ausgabe der zweiten, überarbeiteten Auflage des Précis de droit administratif, Basel und Frankfurt am Main 1983

Kodal/Krämer

Kodal Kurt / Krämer Helmut, Strassenrecht. Systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Strassen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland mit den Strassen- und Wegegesetzen des Bundes und der Länder, 4. Aufl., München 1985

Kölz

Kölz Alfred, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959, Zürich 1978

Kommentar BV

Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Hrsg. J.-F. Aubert u.a., Basel/Zürich/Bern 1987

Krähenbühl

Krähenbühl Jürg, Raumplanung und Strassenbau, in: Plan 40 (1983) Heft 3 S. 7-11

Krause

Krause Klaus-Dieter, Der Gemeingebrauch an öffentlichen Strassen im neueren Verwaltungsrecht, Diss., Köln 1961

Kreisschreiben

Kreisschreiben des Bundesrates an die Departemente, Anstalten und Regiebetriebe des Bundes betreffend Fuss- und Wanderwege in BBl 1979 III 695

Küttel

Küttel Peter, Das Strassenrecht des Kantons St. Gallen, Winterthur 1969

Kuttler, Haftung

Kuttler Alfred, Zur privatrechtlichen Haftung des Gemeinwesens als Werk- und Grundeigentümer, in: ZBl 77 (1976) S. 417-436

Kuttler, Parzellarordnung

Kuttler Alfred, Parzellarordnungsmassnahmen im Dienste der Raumplanung, in: Mélanges André Grisel, Hrsg. J.-F. Aubert und Ph. Bois, Neuchâtel 1983, S. 523-537

Lanz

Lanz Heinz, Die Haftung des Staates als Eigentümer von Werken, Diss. Zürich, St. Gallen 1958

Lebitsch

Lebitsch Gerhard, Probleme des Gemeingebrauchs am Beispiel der Benützung von Strassen als Forum der öffentlichen Kommunikation, in: JBl 105 (1983) S. 68-82

Lendi, Aspekte

Lendi Martin, Aspekte des Raumplanungsrechts, in: Recht 1985 S. 41-53

Lendi, Grundfragen RPG

Lendi Martin, Grundfragen im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über Raumplanung, in: SJZ 76 (1980) 53-60 und 76-82

Lendi, Kommentar BV

Siehe Kommentar BV (Basel/Zürich/Bern 1987 ff.)

Lendi, Nutzungsplanung

Lendi Martin, Der gesetzliche Auftrag zur Nutzungsplanung. In: DISP Nr. 69/70 (Januar 1983) S. 11-19

Lendi, Planungsrecht und Eigentum

Lendi Martin, Planungsrecht und Eigentum. In: ZSR NF 95 (1976) II 1-224

Lendi, Recht und Politik

Lendi Martin, Recht und Politik der Raumplanung. Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 31, Zürich 1984

Lendi, Richtplanung

Lendi Martin, Richtplanung und Richtpläne, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung. Berner Tage für die juristische Praxis 1989, Bern S. 97 ff

Lendi, Umweltschutz

Die Bedeutung der kommenden Raumplanungsgesetzgebung für den Umweltschutz, in: Schweizerisches Umweltschutzrecht (herausgegeben von Hans-Ulrich Müller-Stahel), Zürich 1973, S. 125-174

Lendi, Verkehrsrecht

Lendi Martin, Eine Einführung in das schweizerische Verkehrsrecht, Zürich 1983

Lendi/Beeler

Lendi Martin / Beeler Urs, Raumplanung und Verkehrsplanung. Die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit des Verkehrsplans, dargestellt am Beispiel der Stadt Winterthur, in: DISP Nr. 77 (1984) S. 19 ff

Lendi/Elsasser

Lendi Martin / Elsasser Hans, Raumplanung in der Schweiz - Eine Einführung, 2. Aufl., Zürich 1986

Liver

Liver Peter, Zürcher Kommentar, Bd. IV/2a: Das Sachenrecht, Dienstbarkeiten und Grundlasten, 2. Aufl., Zürich 1980

Liver, PrR V/1

Liver Peter, Das Eigentum, in: Schweizerisches Privatrecht Bd. V/1, Basel und Stuttgart 1977

Liver, Fluss- und Seeufer

Liver Peter, Die Begehbarkeit von Fluss- und Seeufern, in: Recht als Prozess und Gefüge. Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 651-665

Machtemes

Machtemes Aloys / Prinz Dieter / Brachmann Niko / Hüntemann Ulrike / Lückert Werner / Peschke Richard, Raum für Fussgänger Bände 1-3; Wege durch die Stadt (Band 1); Wohnbereiche (Band 2); Strasse und Stadtgestalt (Band 3), Dortmund 1979

Mächler

Mächler August, Rahmengesetzgebung als Instrument der Aufgabenteilung, Diss. Zürich, Zürich 1987

Matter

Matter- Müller Felix, Massenskitourismus - rechtliche und ökologische Grenzen einer unkontrollierten Entwicklung des Skisports, in: ZGRG 1983, S. 22-31

Meier

Meier Hans, Rechte und Pflichten an öffentlichen Strasse unter besonderer Berücksichtigung der luzernischen Strassengesetzgebung, Diss., Freiburg 1941

Meier, Verkehrsberuhigungsmassnahmen

Meier Roger M., Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 87, Zürich 1989

Meier-Hayoz

Meier-Hayoz Arthur, Schweizerisches Zivilgesetzbuch Bd. IV: Das Sachenrecht. 1. Abt.: Das Eigentum.

- 1. Teilbd.: Systematischer Teil und allgemeine Bestimmungen (Art. 641-654 ZGB), 5. Aufl., Bern 1981
- 2. Teilbd.: Grundeigentum I (Art. 655-679 ZGB), 3. Aufl., Bern 1964
- 3. Teilbd.: Grundeigentum II (Art. 680-701 ZGB), 3. Aufl., Bern 1975

Müller, Legitimation

Müller Georg, Legitimation und Kognition in der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBl 83 (1982) S. 281-297

Müller, öffentliche Strasse

Müller Walter, Die öffentliche Strasse und ihre Benutzung nach aargauischem Verwaltungsrecht unter besonderer Berücksichtigung des neuen Baugesetzes, Zürich 1973

Oftinger, Bd. I

Oftinger Karl, Schweizerisches Haftpflichtrecht, I. Band, Allgemeiner Teil, 4. Aufl., Zürich 1975

Oftinger/Stark

Oftinger Karl, Schweizerisches Haftpflichtrecht, II. Band / 1. Hälfte; Besonderer Teil, 3. Aufl., Zürich 1987

Papier

Papier Hans-Jürgen, Recht der öffentlichen Sachen, 2., neubearbeitete Auflage, Berlin/New York 1984

Perschke

Perschke Günter, Die Benutzung öffentlicher Wege unter besonderer Berücksichtigung der Frage des Gemeingebrauchs, Diss., Berlin 1933

Pfau

Pfau Kurt, Ausgewählte Fragen aus dem Gebiete der Haftung für Wege und Strassen nach Art. 58 OR, Diss., Zürich 1978

Piotet

Piotet Paul, Dienstbarkeiten und Grundlasten, in: Schweizerisches Privatrecht Bd. V/1, Basel und Stuttgart 1977

Raschein

Raschein Heinz, Thesen zum System des schweizerischen Haftpflichtrechts, in: recht 6 (1988) 83-91

Rentsch

Rentsch Max, Oeffentliche Sachen, in: ZBGR 61 (1980) S. 337-364

Ringger

Ringger Felix, Die Privatstrasse nach ZGB und Zürcherischem Recht, Diss., Zürich 1958

- Salzwedel, Wegerecht**
Salzwedel Jürgen, Wege- und Verkehrsrecht. In: Besonderes Verwaltungsrecht. Hrsg. von Ingo von Münch, 7. Aufl., Berlin/New York 1985
- Salzwedel, Anstaltsnutzung**
Salzwedel Jürgen, Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen. In: Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen und W. Martens, 7. neubearbeitete Auflage, Berlin/New York 1986
- Schauwecker**
Schauwecker Daniel, Verkehrsfreie Innenstädte. Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft 496, Zürich 1976
- Schmid**
Schmid Gerhard, Des Müllers Lust. Ein unziemlicher Beitrag über die Paragrafenlandschaft des Fuss- und Wanderwegrechts, in: Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts. Festschrift für O.K. Kaufmann zum 75. Geburtstag. Hrsg. F. Cagianut u.a., Bern/Stuttgart 1989, S. 327-337.
- Schmitt**
Schmitt M. Norbert, Das Recht der Wanderwege. Erlanger Juristische Abhandlungen, Bd. 30. Erlangen-Nürnberg 1981
- Schürch**
Schürch Alfred, Fussgänger im Verkehr. Eine Literaturauswertung. Lehrstuhl für Verkehrsingenieurwesen ETHZ. Studienunterlage Nr. 73/2, Zürich 1973
- Schürmann**
Schürmann Leo, Bau- und Planungsrecht, 2. Aufl., Bern 1984
- Seeufer**
Seeufer, Schutz, Planung, Gestaltung, Grundlagen für die Raumplanung, Eidg. Justiz- und Polizeidepartement - Der Delegierte für Raumplanung. Teil A: Zweck und Inhalt der Seeuferplanung; Teil B: Grundlagen und Elemente der Seeuferplanung; Teil C: Planungsbeispiele und Seeuferinventar. Alle Bern, 1975
- Seiler, OL**
Seiler Hansjörg, Die Benützung des Waldes für Orientierungslauf. In der Schweiz, unter Berücksichtigung des bernischen Rechts, Münsingen, 1984

Seiler

Seiler Hugo Leonhard, Die Haftpflicht des Gemeinwesens für Verkehrssicherheit öffentlicher Strassen, Diss. Bern, Basel 1938

Stein

Stein Peter, Haftungskompensation, in: ZSR NF 102 (1983) I S. 67-108

Steinlin

Steinlin Christoph, Eidgenössische und kantonale Raumplanungskompetenzen, Diss., Bern, Zürich 1978

Steiner

Steiner E.E., Automobil und Strasseneigentümer (OR Art. 58), in: SJZ 29 (1932/1933) S. 73-79

SVS

Schweizerischer Verband der Seilbahnunternehmungen SVS, Die Rechtslage auf Wanderwegen unter besonderer Berücksichtigung allfälliger Verantwortlichkeiten der touristischen Transportunternehmungen, o.O., 1986

Tercier

Tercier Pierre, La responsabilité civile des centrales hydroélectriques et sa couverture, in: ZSR NF 105 (1986) I 297-335

Toller

Toller Marianne und Marco, Die Inanspruchnahme fremder Grundstücke für die Skisportausübung und damit zusammenhängende Entschädigungsfragen, in: ZGRG 1984 S. 18-28

Toller-Schwarz

Toller-Schwarz Marianne, Die Inanspruchnahme von Grundstücken für die Ausübung des Skisportes, Diss. Zürich, Zürich 1982

Tschannen

Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben. Abhandlungen zum schweizerischen Recht 501, Bern 1986

von Tuhr/Peter

von Tuhr Andreas / Peter Hans, Allgemeiner Teil des Schweiz. OR I (3. Aufl. 1979)

Weiss

Weiss Hans, Landschaft und Strassenbau, in: DISP Nr. 78 (1985) S. 43-46

Wicki

Wicki Franz, Die öffentliche Strasse und ihre Benützung in der neueren Strassenrechtsgesetzgebung, Diss. Freiburg, Winterthur 1967

Wolff/Bierschenk

Wolff Hans / Bierschenk Hartmut, Berücksichtigung des Fussgängerverkehrs bei Verkehrserhebungen, in: Forschung Strassenbau und Strassenverkehrstechnik, Heft 279, Köln 1980

Zäch

Zäch Roger, Tendenzen der juristischen Auslegungslehre, in: ZSR NF 96 (1977) I S. 313-343

Zaugg

Zaugg Aldo, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, vom 9. Juni 1985 Bern 1987

Zimmerlin

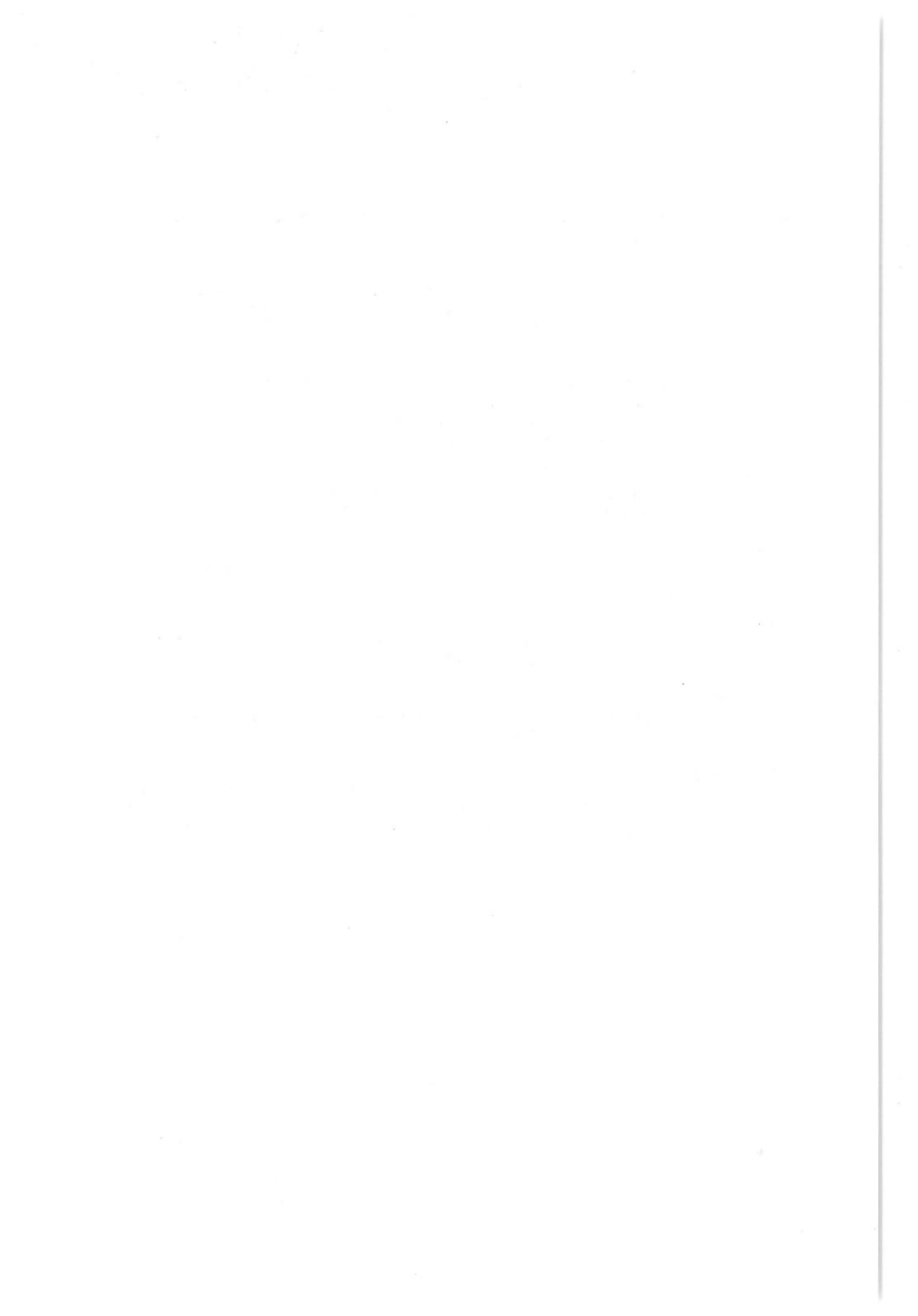
Zimmerlin Erich, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2.A. Aarau 1985

Zürcher

Zürcher Richard, Die Wegrechte des Schweizerischen Privatrechts, Diss. Zürich, Dietikon 1947

Zurbriggen

Zurbriggen Felix, Die irregulären Personaldienstbarkeiten (Art. 781 ZGB), in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II: Rechtswissenschaft, Band 283, Bern/Frankfurt am Main/Las Vegas 1981



Abkürzungsverzeichnis

Nebst den allgemein gebräuchlichen werden folgende Abkürzungen verwendet:

a.A.	am Anfang
Abs.	Absatz
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsent- scheidung (Aarau, seit 1947)
Amtl. Bull. NR/StR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (bis 1966 Sten. Bull.); Nationalrat/Ständerat
Anm.	Anmerkung
ARF	Arbeitsgemeinschaft, Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege; seit November 1985: Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger
AR-RB	Rechenschaftsbericht des Obergerichtes über die Rechtspflege an den Kantonsrat von Appenzell A.Rh.
Art.	Artikel
AS	Eidgenössische Gesetzessammlung, seit 1948: Sammlung der eidgenössischen Gesetze
BauG	Baugesetz
BBl	Bundesblatt (Bern seit 1849)
BEZ	Baurechtsentscheidung Kanton Zürich, Entscheide von Verwaltungsgericht, Regierungsrat, Bau- rekurskommission (Wädenswil seit 1981)
BGE	Bundesgerichtsentscheidung (Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, amtliche Sammlung, Lausanne seit 1875)
BIAR	Blätter für Agrarrecht (Brugg)

BLVGE	Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheidung (seit 1960)
BoV	Bodenverbesserungsverordnung. Im Bund: Verordnung vom 14. Juni 1971 über die Unterstützung von Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten (SR 913.1)
BR	Baurecht (Freiburg, seit 1979)
BRB	Beschluss des Bundesrates
BRKE	Entscheid der Baurekurskommission
Bsp	Beispiel
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung (seit 1976, vorher: MBVR)
ders.	derselbe
DISP	Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung; Hrsg. Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH Zürich (Zürich seit 1965)
Diss.	Dissertation
DVBI	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Einführungsgesetz
EGV-SZ	Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz (bis 1965: Rechenschaftsbericht des Kantonsgerichtes über die Rechtspflege im Jahre ... an den Kantonsrat des eidg. Standes Schwyz)
eidg.	eidgenössisch
Erw.	Erwägung

Extraits	Extraits des principaux arrêts rendus par les diverses sections du tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg
f. (ff.)	folgende
FPoIG	Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902 (SR 921.0)
FPoIV	Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 1. Oktober 1965 (SR 921.01)
Fussgängerzeitung	Schweizer Fussgängerzeitung, Hrsg. ARF, Zürich 1986 ff.
FWG	Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704, AS 1986 S. 2506)
FWV	Verordnung des Bundesrates über Fuss- und Wanderwege vom 26. November 1986 (SR 704.1; AS 1986 S. 2511)
GER	Grundsätzliche Entscheide des Regierungsrates des Kantons Solothurn und Departementalverfügungen
GS	Gesetzessammlung
GVG	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (SR 171.11)
Hrsg.	Herausgeber
IVT	Institut für Verkehrsplanung und Transporttechnik ETH Zürich
JBL	Juristische Blätter (Wien)
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide (Luzern); I. Teil: Obergericht; II. Teil: Verwaltungsgericht; III. Teil: Regierungsrat

LwG	Landwirtschaftsgesetz; im Bund : Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz) (SR 910.1)
MBVR	Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen (Bern 1903-1975, später: BVR)
N	Note
n	neu
NGVP	Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Nidwalden; 1. Jg. (1983-1985)
NR	Nationalrat
NSG	Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (München/Frankfurt seit 1982)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung (Zürich)
o.O.	ohne Ort
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betr. die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)
PBG	Planungs- und Baugesetz
PKG	Die Praxis des Kantonsgerichtes des Kantons Graubünden (Chur seit 1942)
Pr	Die Praxis des schweizerischen Bundesgerichts (Basel seit 1912)
PVG	Praxis des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden (seit 1969)
RB	Rechenschaftsbericht
recht	recht. Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis (Bern seit 1983)

RJN	Recueil de Jurisprudence Neuchâteloise
Rn	Randnote
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989 (SR 700.1) (AS 1989 S. 1985)
RPR	Rekurspraxis der Regierung des Kantons Graubünden
RR	Regierungsrat
RRB	Beschluss des Regierungsrates
RZ	Randziffer
SAW	Schweizer Wanderwege
sc.	scilicet
SFG	Gesetz über See- und Flussufer des Kantons Bern vom 6. Juni 1982
SGGVP	St. Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis (seit 1951)
SGVP	St. Gallische Verwaltungspraxis (1914-1943)
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung (Zürich seit 1904)
SOG	Solothurnische Gerichtspraxis
SOGE	Grundsätzliche Entscheide des Regierungsrates des Kantons Solothurn (seit 1937)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSV	Verordnung über die Strassensignalisation vom 5. September 1979 (SR 741.21)
StR	Ständerat
StrG	Strassengesetz/Strassenbaugesetz

SVG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SR 741.01)
TVR	Thurgauische Verwaltungsrechtspflege. Auszüge aus Entscheidungen des Regierungsrates und seiner Departemente sowie des Verwaltungsgerichtes und der Rekurskommissionen. Frauenfeld.
v.a.	vor allem
VE	Vorentwurf
VE/FWG	vgl. Botschaft FWG in BBl 1983 IV S. 1-20
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VPB(VEB)	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Bern seit 1964; von 1927-1963 Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden VEB)
VRV	Verordnung über die Strassenverkehrsregeln vom 13. November 1962 (SR 741.11)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WRG	Wasserrechtsgesetz; im Bund : Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 (SR 721.80)
ZBGR	Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht (Wädenswil seit 1920)
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (Bern seit 1865)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (seit 1900). Seit Band 90 (1989): Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZGRG	Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden

Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZR	Blätter für zürcherische Rechtsprechung (Zürich seit 1902)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Basel seit 1852; NF seit 1882)
ZWR	Zeitschrift für Walliser Rechtsprechung

Für die Abkürzungen von Kantonen werden die offiziellen Bezeichnungen der Autonummernschilder verwendet.

Der Anhang III - Uebersicht über den Vollzug des FWG in den Kantonen - enthält die Abkürzungen der kantonalen Ausführungserlasse.

E I N L E I T U N G

Das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (im folgenden FWG) ist von den eidgenössischen Räten am 4. Oktober 1985 verabschiedet und vom Bundesrat auf den 1. Januar 1987 in Kraft gesetzt worden. Auch nach Inkraftsetzung ist der Inhalt des FWG im allgemeinen wenig bekannt geblieben. Dies ist umso erstaunlicher, als der zugrundeliegende Verfassungsartikel 37quater anlässlich der eidgenössischen Abstimmung im Jahre 1979 von einer deutlichen Mehrheit der Stimmberechtigten und allen Ständen mit Ausnahme des Kantons Wallis unterstützt wurde ¹⁾. Ausserdem ist das FWG - zumindest in Teilen - keineswegs unbestritten geblieben: bereits im Vernehmlassungsverfahren bildete sich eine starke Opposition gegen den Vorentwurf zum FWG ²⁾. Auch das Ansetzen einer Frist, innerhalb der die Kantone ihre Fuss- und Wanderwegpläne anzupassen haben, ist kaum über den Kreis der Betroffenen hinaus beachtet worden ³⁾.

Dabei dürften die Antworten auf die zahlreich aufgeworfenen Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug des FWG keineswegs immer einfach zu finden sein. Ein Grund dafür liegt in den Berührungspunkten des FWG zu den verschiedensten Rechtsgebieten wie etwa Staats-, Planungs-, Strassen- und Strassenverkehrsrecht, Landwirtschafts- und Sachenrecht. Ein weiterer Grund für die Schwierigkeiten im Vollzug

1) Vgl. zur Abstimmung hinten § 1.

2) Vgl. zum Vernehmlassungsverfahren hinten § 6.

3) Vgl. zum massgebenden Art. 15 FWG Jud, Kleine Einführung, 27.

liegt zum Teil im FWG selber: Als Grundsatzgesetz verzichtet das FWG auch dort, wo andere Lösungen denkbar gewesen wären, auf die Vereinheitlichung kantonalen Rechtes. Jeder Kanton ist nun aufgerufen, sein Recht auf Uebereinstimmung mit dem FWG zu überprüfen und dessen Vollzug selber, oder unter Aufgabendelegation an seine Körperschaften, sicherzustellen. Dies zudem auch in Bereichen, die der Gesetzgeber unklar formuliert hat ⁴⁾.

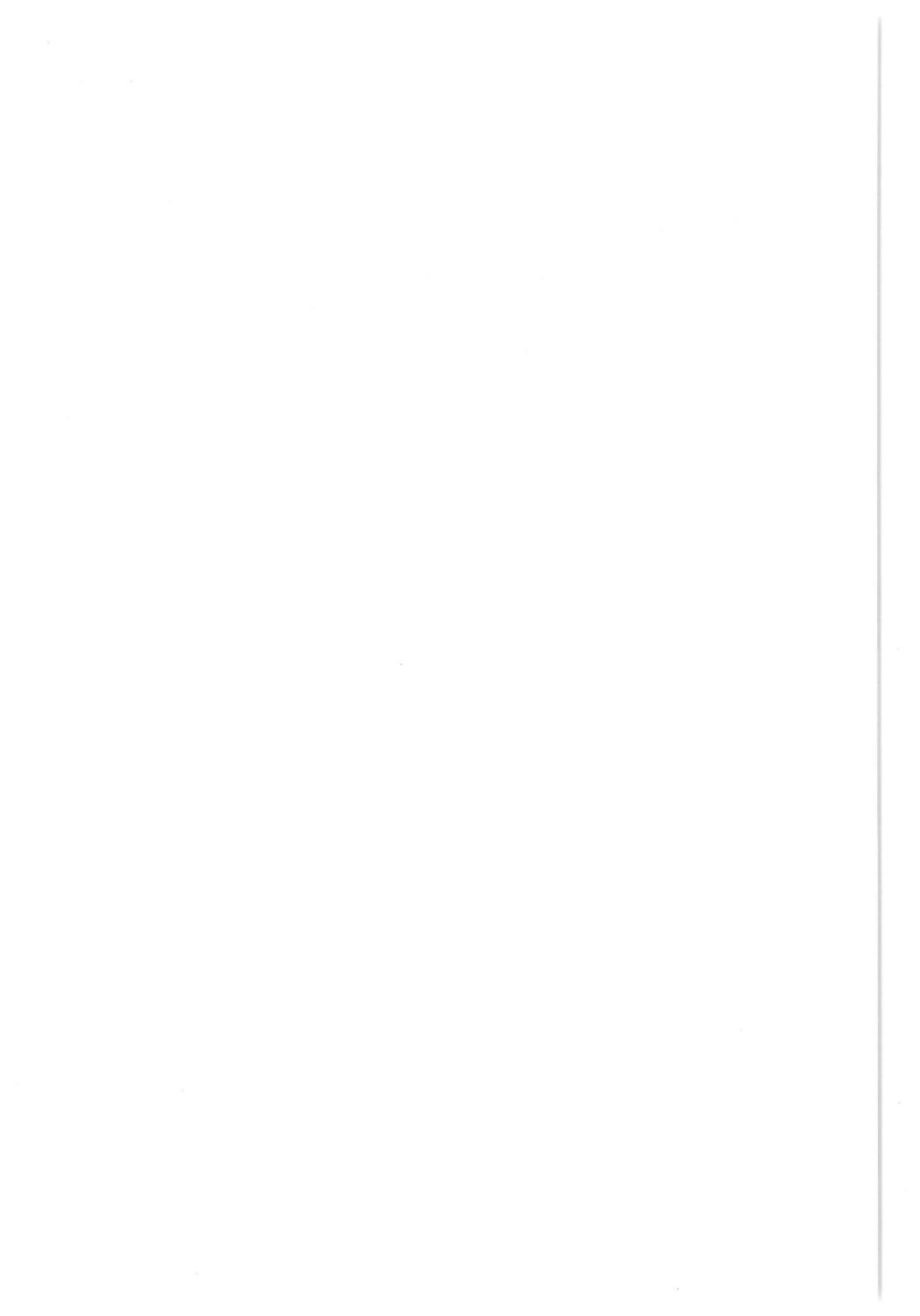
Die vorliegende Arbeit will die Ziele und Hauptinhalte des FWG in einem ersten Teil darstellen, indem sie auf dessen Entstehung und die massgeblichen Materialien hinweist. Neben einer vertieften Kenntnis des Gesetzes sollen diese Ausführungen den für den Vollzug des FWG massgeblich verantwortlichen Kantonen auch Anregungen und Lösungsmöglichkeiten vermitteln.

Im zweiten Teil werden ausgewählte Themen bearbeitet, die in der Praxis immer wieder auf Unsicherheit stossen. Dabei schliessen die Ausführungen an den ersten Teil an: sie sind aber insofern allgemeiner gehalten, als sie alle Gehflächen - also nicht nur die Netze von Fuss- und Wanderwegen - zum Gegenstand haben. Bei der notwendig gewordenen Auswahl der Sachbereiche war darauf zu achten,

4) Vgl. hiezu etwa die unterschiedlichen Formulierungen in Art. 6 Abs. 1 lit. c FWG einerseits und Art. 5 FWV andererseits, die wohl beide das Gleiche von den Kantonen verlangen. Vgl. dazu hinten § 12 a.A.

- dass auf bestehender Literatur zum Fussgängerrecht aufgebaut werden konnte ⁵⁾ und
- dass Rechtsverhältnisse dargestellt werden, die im weitesten Sinne den Schutz des Fussgängers verstärken helfen.

5) Vgl. etwa die Studien von T. Fischer und D. Schauwecker.

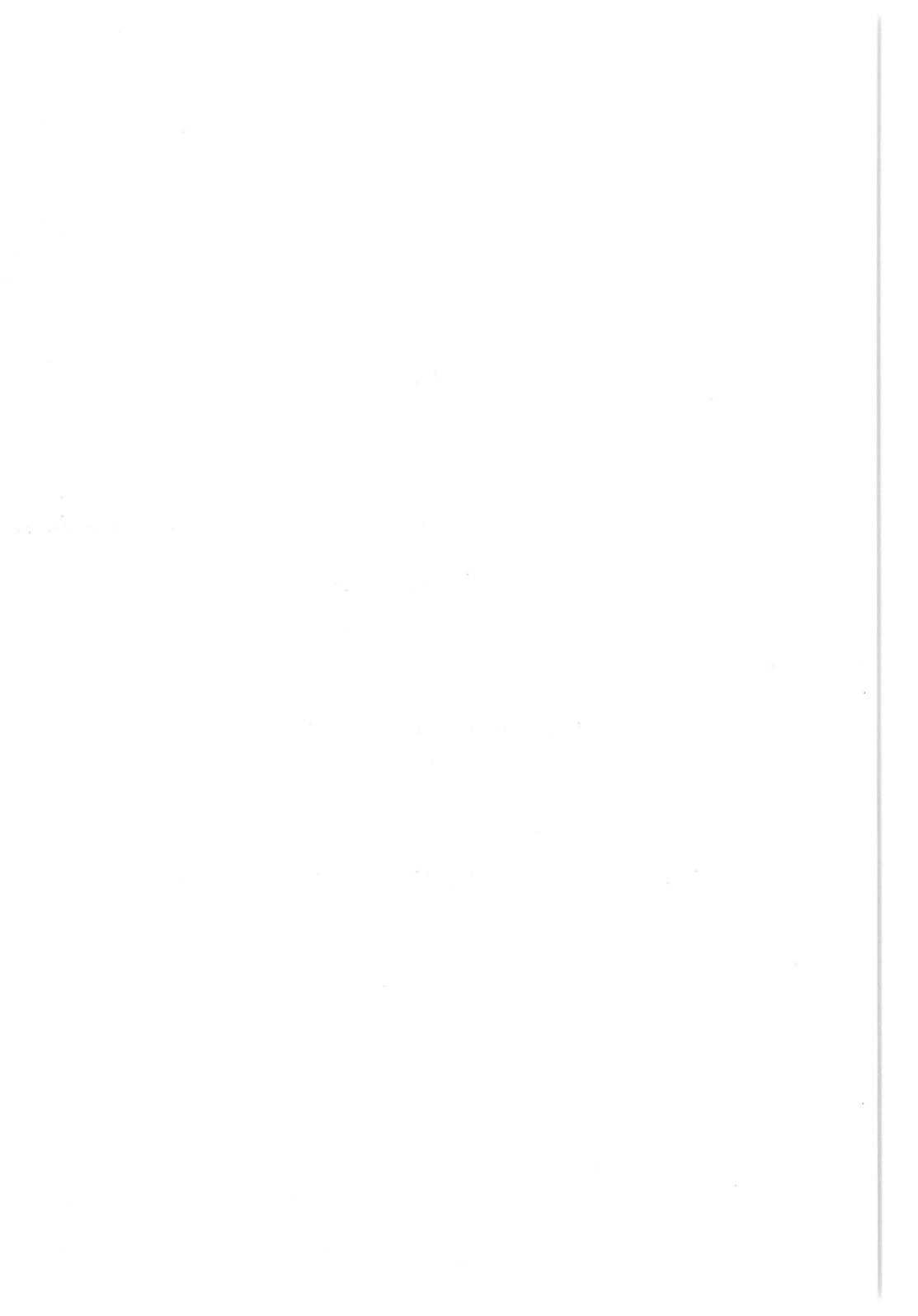


1 . T E I L

A R T . 3 7 quater B V -

E N T S T E H U N G U N D

D U R C H F Ü H R U N G I M F W G



1. KAPITEL

DIE GRUNDLAGE: Art. 37quater BV

Das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege - im folgenden FWG - ist der Ausführungserlass zu Art. 37quater BV. Zum Verständnis dieses Gesetzes ist ein Blick auf die zugrundeliegende Verfassungsbestimmung unerlässlich.

§ 1 Zur Entstehungsgeschichte von Art. 37quater BV

Am 18. Februar 1979 wurde der Verfassungsartikel über Fuss- und Wanderwege, Art. 37quater, mit grossem Mehr ¹⁾ in die Schweizerische Bundesverfassung aufgenommen. Das Verhältnis von Ja- zu Nein-Stimmen betrug rund 3,5 zu 1. Mit Ausnahme des Kantons Wallis haben alle Stände die Vorlage angenommen. Art. 37quater bestimmt:

1) Annahme von Art. 37quater BV mit 1'467'357 Ja gegen 424'058 Nein und einem Ständemehr von 19 6/2 : 1 bei einer Stimmbeteiligung von 49,6 %. Vgl. BRB über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Februar 1979 in BBl 1979 II 8 ff.

- 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 Tätigkeiten unterstützen und koordinieren.
- 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.

Wie es zu dieser Verfassungsbestimmung kam, soll in 3 Etappen aufgezeigt werden.

I. Bis zur Botschaft des Bundesrates vom 16. Februar 1977

Die "Arbeitsgruppe zur Förderung der schweizerischen Fuss- und Wanderwege" lancierte am 21. August 1973 - unterstützt durch zahlreiche Organisationen des Natur- und Heimatschutzes - die "Volksinitiative zur Förderung der schweizerischen Fuss- und Wanderwege" in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Die Initiative hatte folgenden Wortlaut: ²⁾

- 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.

2) BBl 1974 I 817.

3 Fuss- und Wanderwege sind abseits befahrbarer Strassen zu führen.

Die Volksinitiative wurde am 21. Februar 1974 bei der Bundeskanzlei eingereicht. Mit Verfügung vom 13. März 1974 ³⁾ stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 123'749 gültigen Stimmen zustandegekommen sei. Die am 20. Februar 1976 ablaufende Frist zur Erstellung der bundesrätlichen Botschaft sowie zur Antragstellung betreffend diese Initiative wurde auf Antrag des Bundesrates ⁴⁾ mit Beschlüssen vom 16. Dezember 1975 (Ständerat) und 17. Dezember 1975 (Nationalrat) um ein Jahr - bis zum 20. Februar 1977 - verlängert. Grund für diesen Antrag ⁵⁾ war der Verlauf der parlamentarischen Beratungen zum verworfenen Raumplanungsgesetz ⁶⁾: Durch Vorstoss im Ständerat wurde in Art. 17 Abs. 2 dieses abgelehnten Raumplanungsgesetz-Entwurfes die Bestimmung aufgenommen, dass die Richtpläne des Verkehrs insbesondere Angaben zu enthalten haben über "Anlagen und Flächen für ... lit. b. das Fuss- und Wanderwegnetz von überörtlicher Bedeutung" ⁷⁾.

3) BBl 1974 I 817.

4) Bericht des Bundesrates vom 19. November 1975 in BBl 1975 II 2069.

5) So die Botschaft über die Initiative "zur Förderung der Fuss- und Wanderwege" vom 16. Februar 1977 in BBl 1977 I 1069 f.

6) Dieser Entwurf des Raumplanungsgesetzes wurde in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 knapp - mit 654'233 Nein zu 626'134 Ja - verworfen; Vgl. BBl 1976 II 1565 f. Zum Verhältnis zwischen FWG und RPG sowie zur Entstehung von Art. 37quater vgl. auch Schmid 327 f. sowie Lendi in Kommentar BV, Art. 37quater, vor RZ 1.

7) Vgl. Amtl. Bull. StR 1973, 105 ff.

Während der Monate Juli bis Oktober 1976 arbeitete eine vom Departement des Innern eingesetzte Expertengruppe mit dem Auftrag, einen gegenüber dem Initiativtext modifizierten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Trotz Vorliegen eines solchen verwaltungsinternen Gegenvorschlages lehnte der Bundesrat am 25. November 1976 die Initiative ohne Gegenvorschlag ab und unterbreitete diesen Antrag den eidgenössischen Räten in seiner "Botschaft über die Volksinitiative zur 'zur Förderung der Fuss- und Wanderwege'" vom 16. Februar 1977 ⁸⁾.

II. Parlamentarische Beratung und Gegenvorschlag

Der bundesrätliche Antrag zur Ablehnung der Initiative wurde im Nationalrat als Erstrat behandelt. Seine Kommission tagte am 13. Mai 1977. Sie wies den ablehnenden Antrag des Bundesrates zurück und befürwortete mit 16 zu 3 Stimmen einen Gegenvorschlag. Der Nationalrat folgte seiner Kommission. Deren Antrag änderte er ab und erweiterte ihn durch den Einbezug von Fahrradwegen. Mit 124 zu 32 Stimmen unterstützte er den Gegenvorschlag ⁹⁾.

Die vorberatende Kommission des Ständerates behandelte die Volksinitiative Fuss- und Wanderwege an ihrer Sitzung vom 25. November 1977. Wie der Nationalrat beschloss sie die Schaffung eines

8) BBl 1977 I 1067-1074.

9) Amtl. Bull. NR 1977, 982.

Gegenvorschlages zur Initiative. Nach einstimmigem Beschluss sollte der Gegenvorschlag die Fahrradwege aber nicht miteinschliessen ¹⁰⁾. In seiner Sitzung vom 6. Dezember 1977 unterstützte der Ständerat den Antrag des Bundesrates und lehnte die Schaffung eines Gegenvorschlages mit 17 gegen 14 Stimmen ab ¹¹⁾. Um in dieser Ausgangslage den Rats-Kommissionen und den Räten genügend Zeit zur Behandlung der abweichenden Ratsbeschlüsse einzuräumen, wurde die Frist zur Behandlung der Volksinitiative in beiden Räten bis zum 20. Februar 1979 erstreckt ¹²⁾.

Die nationalrätliche Kommission nahm sich der Differenzbereinigung an ihrer Sitzung vom 27. April 1978 an. Sie beschloss mit 11 gegen 4 Stimmen, an einem Gegenvorschlag festzuhalten. Sie verzichtete aber darauf, die Fahrradwege in den Gegenvorschlag miteinzuschliessen. Der verabschiedete Text war nunmehr identisch mit demjenigen der ständerätlichen Kommission. Das Festhalten an einem Gegenvorschlag begründete der Berichterstatter im Plenum vor allem mit dem fortschreitenden Verschwinden von Wanderwegen, mit der Tatsache, dass bereits 55 % des Wegnetzes dem allgemeinen Fahrverkehr geöffnet sei sowie mit dem Hinweis auf die 40 % des Weg-

10) Amtl. Bull. StR 1977, 692.

11) Amtl. Bull. StR 1977, 701.

12) Erstreckung NR vom 12. Dez. 1977 in Amtl. Bull. NR 1977, 1585 f.; StR vom 15. Dez. 1977 in Amtl. Bull. StR 1977, 753. Die Fristverlängerung stützte sich auf Art. 29 Abs. 4 GVG in der (nunmehr revidierten) Fassung vom 17. Dezember 1976.

netzes, die bereits asphaltiert und betoniert seien ¹³⁾. Der Nationalrat folgte seiner Kommission in seiner Sitzung vom 15. Juni 1978 und strich - auch im Hinblick auf ein mögliches Einlenken des Ständerates - in einer Eventualabstimmung den Begriff Fahrradwege mit 95 gegen 28 Stimmen aus dem Text des Gegenvorschlages. In der Schlussabstimmung wurde der Text der vorberatenden Kommission mit 118 gegen 13 Stimmen angenommen ¹⁴⁾.

Die Differenzbereinigung in der ständerätlichen Kommission führte in deren Sitzung vom 14. September 1978 zur Unterstützung des nationalrätlichen Gegenvorschlages. Am 19. September 1978 beschloss dann der Ständerat mit 30 gegen 9 Stimmen, seiner Kommission - und somit auch dem nationalrätlichen Gegenvorschlag - zuzustimmen ¹⁵⁾.

III. Rückzug der Initiative und Abstimmung

Aufgrund der neuen Ausgangslage - der Gegenvorschlag des Parlamentes verfolgte grundsätzlich die gleichen Ziele wie die Initiative - zogen die Initianten das Volksbegehren am 16. Oktober 1978 zugunsten des Gegenvorschlages zurück ¹⁶⁾.

13) NR Schär in Amtl. Bull. NR 1978, 816.

14) Eventual- und Schlussabstimmung in Amtl. Bull. NR 1978, 821.

15) Amtl. Bull. StR 1978, 395.

16) BB1 1978 II, 1364.

Am 18. Februar 1979 wurde Volk und Ständen der Gegenvorschlag zu einem neuen Art. 37quater BV zur Abstimmung unterbreitet. Mit 1'467'357 Ja (77,6%) gegen 424'058 Nein und einem Ständemehr von 19 6/2 : 1 wurde der Vorschlag der Bundesversammlung angenommen¹⁷⁾.

17) Erwahrungsbeschluss in BBl 1979 II 8 und 10.

§ 2 Sachlicher Anwendungsbereich von Art. 37quater BV

Mit Art. 37quater BV wird der Bund in Absatz 1 beauftragt, Grundsätze für Fuss- und Wanderwegnetze aufzustellen. Gestützt auf Absatz 2 derselben Vorschrift kann er die Kantone bei ihren Bemühungen um Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen unterstützen und diese Tätigkeiten koordinieren. Absatz 3 sodann verpflichtet ihn, in Erfüllung seiner Aufgaben auf Fuss- und Wanderwegnetze Rücksicht zu nehmen und Wege zu ersetzen, wenn er sie aufheben muss.

Indem der Verfassungsgeber den Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Fuss- und Wanderwegnetze ermächtigt, nimmt er eine Zuweisung von Bundeskompetenzen nach Sachgebieten vor ¹⁾. Die Notwendigkeit, diesen Sachbereich zu kennen, ist offensichtlich: Der Verfassungsgeber wendet sich etwa im direkt anwendbaren Abs. 3 ²⁾ an den Bund und verpflichtet ihn darin zu besagter Rücksichtnahme auf Fuss- und Wanderwegnetze. Ausserdem ist dieser Sachbereich bestimmend für den Gegenstand der anschliessenden Grundsatzgesetzgebung ³⁾.

Zunächst geht aus dem Wortlaut von Art. 37quater BV hervor, dass dessen Abs. 1-3 den nämlichen Sachbereich "Fuss- und Wanderweg-

1) Vgl. zu anderen Möglichkeiten der Umschreibung von Bundeskompetenzen: Hangartner, Kompetenzverteilung, 92 ff.; Häfelin/Haller 89 ff. N. 289 ff.; Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 186 ff.

2) Vgl. zur direkten Anwendbarkeit hinten § 4.I.

3) So auch Lendi im Kommentar BV, Art. 37quater, Rz. 11 i.f.

netze" meinen. Gleiches ergibt sich aus dem italienischen Wortlaut, wo in den Abs. 1-3 je von den "reti di sentieri e viottoli" die Rede ist. Ganz deutlich wird die Gleichstellung der in den Abs. 1-3 erwähnten Fuss- und Wanderwegnetze im französischen Wortlaut, wo in Abs. 1 von den "réseaux de chemins et sentiers pédestres", in Abs. 2 jedoch unter Bezugnahme auf Abs. 1 nur noch von "ces réseaux" und in Abs. 3 gar nur noch von "les réseaux" die Rede ist. Es besteht demnach kein Unterschied zwischen denjenigen Fuss- und Wanderwegnetzen, auf die der Bund bei seiner Aufgabenerfüllung Rücksicht zu nehmen hat (Abs. 3) und denjenigen, die den Legiferierungsspielraum des Bundesgesetzgebers bestimmen (Abs. 1 und 2). Wenngleich die Frage nach dem sachlichen Geltungsbereich von Art. 37quater BV mit dem Erlass des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege positivrechtlich eine Antwort gefunden hat, verdient sie dennoch unser Interesse. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf die verfassungskonforme Auslegung unklarer Ausführungsbestimmungen, die - trotz Art. 113 Abs. 3 BV - auch bei Bundesgesetzen Anwendung findet ⁴⁾.

Die Gleichwertigkeit der Begriffe "Fuss- und Wanderwegnetze" in den Abs. 1-3 führt noch nicht zur Klärung, was unter diesen Wegnetzen zu verstehen ist. Vielmehr müssen hiefür diese Begriffe ausgelegt werden. Dabei sind auch für die Auslegung bundeskompetenzbegründender Verfassungsvorschriften die allgemeinen Interpretationsregeln

4) Vgl. dazu Häfelin/Haller 42 N. 139; Edouard Georges Campiche. Die verfassungskonforme Auslegung. Stellung in der Auslegungslehre und Abgrenzung zur Normenkontrolle, Diss. Zürich (Aarau 1978) 26; Haller in Kommentar BV, Art. 113, Rz. 211 ff.

anzuwenden⁵⁾. Für die vorliegende Arbeit genügt das Aufbereiten von Auslegungsmaterialien. Das im Einzelfall zutreffende Auslegungsergebnis wird alsdann durch die Praxis zu finden sein. Ihr muss auch - um nicht ein bestimmtes Auslegungsziel zu präjudizieren - die Wahl der Auslegungsmethoden und der -elemente offen bleiben⁶⁾. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass nach Lehre und Rechtsprechung dem historischen Auslegungselement bei jungen Erlassen ein besonderes Gewicht zukommt⁷⁾.

I. Die Begriffe "Fusswegnetz" und "Wanderwegnetz" im allgemeinen

Die Begriffe "Fuss- und Wanderwegnetze" - sie werden in Art. 37quater BV ohne Ausnahme in dieser Kombination verwendet - bestehen aus drei Elementen: "Fussweg", "Wanderweg" sowie "Netz". In welcher Weise der Netzbegriff die "Fuss- und Wanderwege" beeinflusst, soll später gezeigt werden⁸⁾.

Die Begriffe "Fuss- und Wanderwege" sind der Umgangssprache entliehen. Sie bezeichnen zwei Wegarten: Die erste wird vom Fuss-

5) So Fleiner/Giacometti 75; Häfelin/Haller 85 f. N. 275 ff.

6) Vgl. hiezu auch Zäch 333.

7) Vgl. etwa Steinlin 4; Gygi 139; Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 184 (grösseres Gewicht des historischen Auslegungselementes gegenüber dem (gesamt-)systematischen bei Fragen der Aufgabenverteilung); BGE 104 Ia 245.

8) Vgl. hinten § 2.I.D.

gänger, die zweite vom Wanderer benützt. Da auch der Wanderer den Fussgängern zuzuzählen ist, ergibt die Unterscheidung auf Grund der Benützerkategorien keine klare Trennung der Wegarten.

A. Begriffselemente des "Wanderweges"

Eine Definition oder Umschreibung des Begriffes "Wanderweg" sucht man in der Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "zur Förderung der Fuss- und Wanderwege" ⁹⁾ sowie in den Voten in den vorberatenden Kommissionen wie im Ratsplenium umsonst. Vielmehr wurde die Bedeutung eines Wanderweges immer als klar vorausgesetzt: der Wanderweg dient dem Wandern. Untypisch ist dabei der Weg, auf dem sich der Wanderer fortbewegt: er benutzt Naturwege wie asphaltierte Strassen und kommt - wie etwa im Gebirge - auch ohne Wege zurecht. Immer jedoch ist er Wanderer, bedient sich der natürlichsten Fortbewegungsart, um die Natur, die Landschaft zu erleben ¹⁰⁾.

Bereits in dieser Umschreibung erkennen wir als massgebliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Wanderwegen und anderen Wegen deren **Funktion**: der Wanderweg dient dem Wanderer zur Erholung. Von welcher Beschaffenheit der Weg ist, ob er besonders markiert und mit einem Hartbelag versehen ist, spielt in diesem Zusammen-

9) BBI 1977 I 1067 ff.

10) Vgl. zu Erscheinungsformen des Wanderweges auch Schmitt passim, beso. 4 ff.

hang eine untergeordnete Rolle ¹¹⁾. Die Massgeblichkeit der Erholungsfunktion für die Charakterisierung der Wanderwege im allgemeinen Sprachgebrauch ist stark verbreitet ¹²⁾ und kommt indirekt auch im FWG zum Ausdruck, wo es heisst, dass Wanderwegnetze vorwiegend der Erholung dienen und in der Regel ausserhalb des Siedlungsgebietes liegen ¹³⁾. Andere charakterisierende Merkmale sind verbreitet, setzen sich aber nicht mit der Erholungsfunktion in Widerspruch. Sie gründen in der Beschaffenheit der Wege - so, wenn etwa nur solche Wege als Wanderwege gelten, die keinen Hartbelag haben ¹⁴⁾ - , orientieren sich an einer besonderen Markierung ¹⁵⁾ oder setzen voraus, dass Wanderwege vom allgemeinen Fahrverkehr befreit sein müssen ¹⁶⁾. Gerade die Freihaltung der Wanderwege vom allgemeinen Fahrverkehr sowie die Erhaltung des Naturbelages auf Wanderwegen waren ausschlaggebend für die Lancierung der Initia-

-
- 11) Anders ist die Gewichtung der Unterscheidungsmerkmale bei Wegen insbesondere bei Fragen der Haftpflicht vorzunehmen. Vgl. so insbesondere SVS 9, wo Wanderwege mittels gelber Markierung von anderen Wegen abgegrenzt werden.
 - 12) Vgl. etwa: SAW-Richtlinien. Planung und Markierung von Wanderrouten. Von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Wanderwege, Riehen 1981, S. 7 Ziff. 232; Schmitt 6 f.
 - 13) Art. 3 Abs. 1 FWG; vgl. dazu auch Jud, Kleine Einführung, 8 ff.
 - 14) So gefordert in SAW-Richtlinien (zit. vorne Anm. 12), S. 7 Ziff. 232.
 - 15) So in SVS 9.
 - 16) So in SAW-Richtlinien (zit. vorne Anm. 12), S.7 Ziff. 232.

tive 17).

B. Begriffselemente des "Fussweges"

Wie beim Wanderweg kann es auch beim Fussweg nicht auf die Bezeichnung in Strassennamen, kantonalen Gesetzen usw. ankommen, ob eine Gehfläche als Fussweg zu gelten hat. Aus dem Verfassungsartikel und dem vorher Gesagten ergibt sich, dass der Fussweg vom Wanderweg zu unterscheiden ist, jener also nicht (vorwiegend) dem Erholungssuchenden dient.

Werden die Wanderwege durch ihre Funktion umschrieben, so sollen und können auch die Fusswege funktional umschrieben werden ¹⁸⁾. Wie bei den Wanderwegen trifft die funktionale Kennzeichnung wiederum das Hauptcharakteristikum der Fusswege; Kennzeichnungen auf Grund der geografischen Lage (etwa Wege innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes) oder der Benutzer sind zwar möglich, treten aber in den Hintergrund ¹⁹⁾. Fusswegen kommt nach einzelner Meinung vorwiegend Verkehrsfunktionen zu ²⁰⁾. Nach der

17) Vgl. etwa Botschaft über die Volksinitiative "zur Förderung der Fuss- und Wanderwege" in BBI 1977 I 1070 f.

18) Vgl. dazu auch Jud, Kleine Einführung, 8 ff.

19) Ungenau daher Lendi in Kommentar BV, Art. 37quater, Rz. 11, der - allerdings relativierend - die Fusswege als Verbindungen innerhalb des Siedlungsgebietes bezeichnet.

20) Vgl. statt vieler Ziff. 231 SAW-Richtlinien (zit. vorne Anm. 12).

Funktion können insbesondere folgende Verkehrsarten unterschieden werden: 21)

- Berufsverkehr (gemischter und reiner)
- Schülerverkehr
- Einkaufsverkehr
- Veranstaltungsverkehr 22).

Ihrer Funktion wegen befinden sich Fusswege vornehmlich im Siedlungsgebiet. Damit sie in den Dienst einer fussgängergerechten Verkehrsführung gestellt werden können, befinden sie sich wenn immer möglich getrennt vom Motorfahrzeugverkehr. In ihrer baulichen Ausgestaltung brauchen sich Fusswege von Wanderwegen nicht zu unterscheiden.

C. Verhältnis zum Begriff der Strasse

Das Strassenwesen liegt in wesentlichen Teilen in der Zuständigkeit der Kantone - dies trotz einer Vielzahl von Bestimmungen des Bun-

21) Nach Schürch S. 2.1.ff.; vgl. auch dort über deren Bedeutung.

22) Hinzu kommt bei Schürch aaO. noch der Erholungsverkehr. Eine ähnliche Unterscheidung kennen auch Boesch/Oswald XI: Sie unterscheiden: Schul-, Einkaufs-, Erholungs-, Pendelverkehr zu Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie (direkter) Arbeitspendelverkehr; Vgl. für weiterführende Literatur hierzu: Wolff/Bierschenk 64 f.

desrechts über Strassen ²³⁾. Es sind denn auch die Kantone, die in ihren Strassengesetzen den Begriff der Strasse normieren oder ihn als bekannt voraussetzen. Wieweit Fuss- und Wanderwegnetze vom kantonalen Strassenrecht erfasst werden, muss anhand der konkreten Gesetzgebung geprüft werden. Verschiedene Modelle sind denkbar und in der Praxis auch anzutreffen. Im Laufe der Anpassung des kantonalen Rechtes an das FWG hält aber die Tendenz an, dass sowohl Fuss- wie Wanderwege vom kantonalen Recht expressis verbis erfasst werden, sei es in kantonalen Strassengesetzen oder in Ausführungserlassen zum FWG ²⁴⁾. Im übrigen kann aus der Unterscheidung zwischen Strasse und Weg nichts gewonnen werden - der Begriff der Strasse schliesst grundsätzlich auch den Weg mit ein ²⁵⁾. Dies zumindest dann, wenn die Gehfläche baulich befestigt ist oder Zeichen eines regelmässigen Unterhaltes zeigt. Untypisch für Strassen sind daher diejenigen Fuss- und Wanderwege, die sich durch ständige Benützung einer Vielzahl von Personen im Laufe der Zeit gebildet haben (sog. Trampelpfade). Solche Wege können im Unter-

-
- 23) So, mit Hinweisen, Lendi in Kommentar BV, Art. 37, Rz. 1 sowie in Anm. 1.
- 24) Die ausdrückliche Nennung von Fuss- und Wanderwegen in Ausführungserlassen zum FWG ist selbstverständlich (vgl. dazu die Zusammenstellung dieser Erlasse in Anhang III), sie findet sich aber auch in jüngeren Strassengesetzen, z.B. im Strassengesetz des Kantons SG vom 30. September 1987, Art. 10, 75, 95 und 125 oder in § 9 des Vernehmlassungsentwurfes vom 5. Juli 1988 zu einem Gesetz über Strassen und Wege des Kantons ZG.
- 25) So auch Müller, öffentliche Strasse, 15; Ringger 25; Zimmerlin N 1 zu AG-BauG 11.

schied zu künstlich errichteten Wegen auch nicht als Werk im Sinne von Art. 58 OR angesprochen werden²⁶⁾.

Mit der Strasse verbindet sich die Vorstellung des technischen Strassenbegriffes, also einer "baulichen Anlage, die nach den Regeln der Strassenbautechnik erstellt wurde und geeignet ist, dem Verkehr zu dienen"²⁷⁾. Ueber die minimalen baulichen Voraussetzungen, denen Strassen bzw. Wege zu genügen haben, wird in den kantonalen Strassengesetzen soweit ersichtlich nichts ausgesagt. Auch wo für Wege das Recht der Strassen gilt, muss durch Auslegung im Einzelfall geprüft werden, wieweit Fuss- und Wanderwege von der gesetzlichen Normierung erfasst werden.

Was für das Verhältnis Strassen - Wege gilt, kommt sinngemäss für die Beziehung Plätze - Wege zum Tragen. In zahlreichen Kantonen werden Plätze strassenrechtlich wie Strassen behandelt²⁸⁾. Wo Plätze als Gehflächen genutzt werden oder werden sollen muss durch Auslegung geklärt werden, wieweit für deren Regelung strassengesetzliche Normen beigezogen werden können.

In der vorliegenden Arbeit werden die Ausdrücke Strasse und Weg nebeneinander verwendet.

26) Vgl. dazu hinten § 15. I.

27) Müller, öffentliche Strasse, 13.

28) Z.B.: § 1 ZH-StrG (1981); Art. 1 Abs. 3 SG-StrG; Art. 2 Abs. 2 SH-StrG (1980); § 1 Abs. 3 LU-StrG (1964); § 11 Abs. 1 AG-BauG (1971); Vgl. auch Zimmerlin N 1 zu AG-BauG 11.

D. Zum Begriff des "Netzes"

Art. 37quater BV regelt ohne Ausnahme die Verhältnisse an Fuss- und Wanderweg n e t z e n . Diese bilden den sachlichen Anwendungsbereich der Verfassungsbestimmung ²⁹⁾.

Strassennetze werden von Strassen und Wegen in ihrer Gesamtheit gebildet ³⁰⁾. Teile dieses Strassennetzes - gegliedert etwa nach Strassenkategorien - können wiederum Netze bilden. Mit der Errichtung von Netzen soll bewirkt werden, dass Strassen nicht beziehungslos nebeneinander liegen, sondern gemeinsame Anschlusspunkte der gleichen Kategorie aufweisen ³¹⁾. Als aufwendigstes schweizerisches Netzwerk gilt wohl dasjenige der Nationalstrassen. Zu deren Errichtung wird der Bund in Art. 36bis BV ermächtigt. Auch nach bundesdeutschem Recht sollen die Bundesfernstrassen ein "zusammenhängendes Verkehrsnetz" bilden ³²⁾.

Mit der geforderten Vernetzung von Strassen wird deren Vermaschung erreicht. Das Netz besteht aus zusammenhängenden Strassen gleicher Kategorien. Auch Fusswege und Wanderwege können in Netze eingebunden werden. Sie bilden dann ein Netz zusammenhängender Gehflächen. Diese können in Dichte, Ausbaustandard, Belag usw. den Anforderungen verschiedener Benützerkategorien angepasst werden. Solche Netze können auch für den Fahrradverkehr angelegt werden

29) Ebenso Lendi in Kommentar BV, Art. 37quater, Rz. 10.

30) So Krause 17; Küttel 6.

31) Vgl. zum Netzbegriff auch Lendi in Kommentar BV, Art. 37quater, Rz. 10.

32) So § 1 Abs. 1 Bundesfernstrassengesetz (FStrG) vom 1. Oktober 1974.

und sind bereits heute für den öffentlichen Verkehr teilweise realisiert ³³⁾. Fuss- und Wanderwegnetze bilden also einen Teil aller möglichen Gehflächen. Der Netzcharakter soll gewährleisten, dass die Wege durchgehend über kürzere oder längere Distanzen frei vom motorisierten Verkehr auf Anlagen, die den Bedürfnissen des Fussgängers und Wanderers entsprechen, benützt werden können ³⁴⁾. Die Beachtung des Netzcharakters lässt die Bedeutung einzelner Wegstücke in den Hintergrund treten. Dies hat - wenn man etwa an die Rücksichtnahme des Bundes in Art. 37quater Abs. 3 BV denkt - Vor- und Nachteile. Nachteilig kann sein, dass der Bund auf einzelne Fuss- oder Wanderwege, die nicht in ein Wegnetz eingebunden sind, keine Rücksicht zu nehmen braucht ³⁵⁾. Als gewichtiger Vorteil kann sich aber erweisen, dass der Bund das Weiterfunktionieren eines Wegsystemes, eben eines Wegnetzes, zu beachten hat. Es kann darum nicht auf die **Bezeichnung** des Wegnetzes als Fusswegnetz oder Wanderwegnetz ankommen. Wichtig ist einzig, ob dem betreffenden Strassen- oder Gehflächensystem die Merkmale eines Fuss- oder Wanderwegnetzes zukommen.

33) Garbrecht 162 unterscheidet die vier Netze der Fahrbahnen der Gehwege, der Fahrradwege und der öffentlichen Verkehrsmittel; vgl. zur Anlage von Netzen weiter: Garbrecht 152 ff.; Machtemes, Bd. 3, 87 ff., 124 ff.

34) Vgl. auch Lendi in Kommentar BV, Art. 37quater, Rz 1.

35) Anders etwa war die Rechtslage unter der Herrschaft des Kreisschreibens: der Bund hatte sich darin auch zur Rücksichtnahme auf einzelne Fuss- und Wanderwege verpflichtet. Vgl. dazu hinten § 4.II. A. 1 und § 5.II. B. 1.

Jedes Netz hat eine bestimmte Maschenweite, eine bestimmte Dichte. Für den Verfassungsgeber bestand keine Notwendigkeit, sich über die Dichte eines Fuss- oder Wanderwegnetzes zu äussern. Es ist auch kaum zweckmässig, allgemeinverbindliche Normen über die Netzdichte aufzustellen. Dies jedenfalls dann nicht, wenn der Grundsatz beachtet wird, dass sich die Netzdichte nach den Bedürfnissen der betreffenden Netzbenützer zu richten hat ³⁶⁾. Im dichtbesiedelten Gebiet etwa muss den vielfältigen Verkehrsbedürfnissen der Fussgänger (Schule, Einkaufen, Zugang zum öffentlichen Verkehr usw.) mit einem dichteren Wegnetz Rechnung getragen werden als in einem kleinen Weiler.

II. Die Begriffe "Fuss- und Wanderwegnetz" im FWG

Im FWG haben diese Begriffe in Art. 2 (Fusswegnetze) und Art. 3 (Wanderwegnetze) eine Umschreibung erfahren. Die vorne abgeleiteten Funktionen der unterschiedlichen Wegnetze - Verkehr und Erholung - sind aufgenommen und durch einen Hinweis auf deren Lage - in der Regel innerhalb bzw. ausserhalb des Siedlungsgebietes - ergänzt worden ³⁷⁾. Die Funktionen, die die Wege zu erfüllen haben, sind für beide Wegnetze in nicht abschliessender ("insbesondere") und

36) Vgl. zur Netzdichte etwa die Arbeit von Danielli/Schwarze, passim.

37) Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 FWG.

sehr anschaulicher Weise präzisiert worden ³⁸⁾. Ausserdem ist bestimmt, aus welchen Elementen Fusswegnetze bzw. Wanderwegnetze zusammengesetzt werden können ³⁹⁾. Dabei bestimmt das Gesetz eine Hierarchie: Fusswegnetze sollen grundsätzlich aus benützerfreundlichen Elementen wie Fusswegen, Fussgängerzonen, Wohnstrassen und ähnlichen Anlagen, die dem Fussgänger eine hinreichende Sicherheit gewährleisten, bestehen. Weniger benützerfreundliche, weil weniger sichere Elemente wie Trottoirs und Fussgängerstreifen, sollen nur als Verbindungsstücke dienen, ⁴⁰⁾ sie dürfen also für den Charakter eines Fusswegnetzes nicht bestimmend sein. In ähnlicher Weise wird bei den Wanderwegnetzen unterschieden in benützerfreundliche, zweckmässig untereinander verbundene Wanderwege. Wiederum können andere, weniger sichere Strassen und Wege als Verbindungsstücke dienen ⁴¹⁾. Historische Wegstrecken - dazu gehören vor allem die inventarisierten ⁴²⁾ - sollen ins Wegnetz einbezogen werden ⁴³⁾.

38) Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 3 FWG; Vgl. dazu besonders Jud, Kleine Einführung, 8 ff.

39) Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 FWG.

40) Art. 2 Abs. 2 FWG; Vgl. dazu auch Botschaft FWG S. 8.

41) Art. 3 Abs. 2 FWG.

42) Das "Bundesinventar historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS)" wird zurzeit erarbeitet. Einen Ueberblick über die Ziele vermitteln: Hanspeter Schneider/Jürg Simonett: Von Trampelpfaden, Saumwegen und Kunststrassen, in: Thema. Magazin zur Forschung und Wissenschaft an den Schweizer Hochschulen, Nr. 5/1988, S. 13 ff. Vgl. zur Bedeutung auch die Dokumentation zur Tagung "Historische Verkehrswege - aus der Sicht der Wanderwege und des Tourismus" vom 3. April 1986 in Bern.

43) Art. 3 Abs. 2 FWG.

Es ist denkbar, dass in der Praxis die Dichte eines Wegnetzes nach den bereits bestehenden Wegelementen festgelegt wird. Damit entsteht die Gefahr, dass das Wegnetz die ihm zuge dachte Funktion nicht erfüllen kann. Es darf nicht aus den Augen gelassen werden, dass einzig die Funktion die Netzdichte zu bestimmen hat ⁴⁴⁾. Ihr haben sich die einzelnen - vorhandenen oder zu errichtenden - Elemente unterzuordnen, nicht umgekehrt.

44) In den eidgenössischen Räten ist während der Beratung des FWG nur vereinzelt die Forderung nach einer klaren Aussage über die Netzdichte erhoben worden; so z.B. von Frau Bühler in Amtl. Bull. StR 1984, 90 f.

§ 3 Kompetenzabgrenzung und Grundsatzkompetenz

I. Verpflichtung zur Gesetzgebung

Art. 37quater Abs. 1 BV ermächtigt und beauftragt den Bund zum Aufstellen von Grundsätzen - zur Grundsatz- oder Rahmengesetzgebung also ¹⁾ - über Fuss- und Wanderwegnetze. Der zugrundeliegende Initiativtext verlangte noch eine umfassende Gesetzgebungskompetenz ²⁾. Eine solche wurde aber von der vorberatenden Kommission sowie vom Nationalrat als Erstrat als zu zentralistisch bezeichnet ³⁾ und zu Gunsten der von NR Kaufmann in der vorberatenden Kommission eingebrachten Idee der Rahmengesetzgebung aufgegeben ⁴⁾.

Bereits in der imperativen Formulierung "Der Bund stellt Grundsätze auf ... " kommt die Verpflichtung zur Rechtsetzung klar zum Ausdruck. Die Pflicht zum Handeln ist in Art. 37quater BV - ähnlich wie bei Art. 22quater BV (Raumplanungsartikel) und weiteren Bestimmungen ⁵⁾ bundesrechtlich vorgeschrieben. Dies mussten in der

-
- 1) Vgl. zur Grundsatzgesetzgebung statt vieler die Arbeit von Mächler; besonders zur Terminologie S. 27 ff.
 - 2) Vgl. vorne § 1.I.
 - 3) Dazu Amtl. Bull. NR 1977, 966 f.
 - 4) Amtl. Bull. NR 1977, 966; vgl. zu diesem "Kompromiss" Mächler 122 Anm. 410.
 - 5) Vgl. weitere Beispiele bei Hangartner, Staatsrecht I, 65.

parlamentarischen Beratung des FWG auch Gegner einer Bundesgesetzgebung über Fuss- und Wanderwege anerkennen, wie etwa StR Schmid, der die Aufnahme von Art. 37quater in die BV kurzerhand als Unfall bezeichnete ⁶⁾ - eine Bemerkung allerdings, die bei den Ratskollegen auf wenig Verständnis stiess ⁷⁾.

Da Sanktionen gegen den untätigen Gesetzgeber fehlen, werden diese ihn verpflichtenden Verfassungsnormen als *leges imperfectae* ⁸⁾, also nicht erzwingbare Verpflichtungen des Gesetzgebers bezeichnet.

II. Bedeutung der Grundsätze; Kompetenzabgrenzung

A. Allgemeines

Indem der Bund zum Aufstellen von Grundsätzen für Fuss- und Wanderwege verpflichtet wird, erhält er in diesem Bereich eine nicht ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz ⁹⁾, was heisst, dass der nämliche Sachbereich auch Gegenstand kantonaler Normsetzungstätig-

6) Amtl. Bull. StR 1984, 99.

7) Vgl. die Voten von StR Piller, Bauer und Bühler in Amtl. Bull. StR 1984, 100.

8) Dazu Aubert Nr. 688; Hangartner, Staatsrecht I, 65.

9) Dazu Fleiner/Giacometti 91; vgl. zur Terminologie statt vieler Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 202 ff.

keit sein kann ¹⁰⁾. Die Kompetenz des Bundes zur Grundsatz- oder Rahmengesetzgebung ist regelmässig eine konkurrierende Kompetenz: Solange der Bund die Rahmenvorschriften nicht erlässt, sind weiterhin die Kantone zuständig ¹¹⁾. Für das Verständnis, wieweit im allgemeinen die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung den Bundesgesetzgeber einschränkt, kann auf die Ausführungen von Mächler verwiesen werden ¹²⁾.

B. Grundsätze und Kompetenzen in Art. 37quater BV

Obwohl die Ausführungen über die Bedeutung dieser Grundsätze nach der Verabschiedung des FWG und angesichts der Arbeit von Mächler, die auch neuesten Entwicklungen Rechnung trägt, knapp gehalten werden können, verdient dennoch das Verhältnis von Abs. 1 zu Abs. 2 der Verfassungsbestimmung unsere Aufmerksamkeit: Die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung wird in Abs. 1 festgehalten. In Abs. 2 wird betreffend Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen ein unechter Vorbehalt zugunsten der Kantone statuiert (Satz 1), wobei der Bund die Tätigkeiten der Kantone unterstützen und koordinieren kann (Satz 2).

10) Fleiner/Giacometti 86.

11) Vgl. dazu Hangartner, Kompetenzverteilung, 180 ders., Staatsrecht I, 73; Mächler 170 ff.; vgl. zu den Modalitäten der Aufgabenverteilung statt vieler Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 184 ff.

12) Mächler bes. 90 ff.

Es fragt sich, ob sich die in Satz 2 umschriebene Bundeskompetenz zur Unterstützung und Koordination auf den in Satz 1 umschriebenen, den Kantonen vorbehaltenen Regelungsbereich (Anlage und Erhaltung) bezieht oder ob sie - losgelöst davon - eine eigene Kompetenz des Bundes zur Unterstützung und Koordination der kantonalen Tätigkeiten begründen will.

Die Systematik des Verfassungsartikels scheint darauf hinzuweisen, dass die den Kantonen vorbehaltene Kompetenz in Satz 1 durch die in Satz 2 begründete Bundeskompetenz beschnitten wird. Der deutsche Text lässt aber auch die Deutung zu, dass in Satz 1 ein gewisser Regelungsbereich (Anlage und Erhaltung) den Kantonen vorbehalten bleiben soll, der Bund alsdann die Kompetenz hat, die **anderen** Tätigkeiten der Kantone (wie beispielsweise Planung und Markierung) zu unterstützen und zu koordinieren. Diese zweite Auslegung könnte für sich in Anspruch nehmen, dass der Bund in Abs. 1 zwar zur Grundsatzgesetzgebung ermächtigt wird, der ihm zugewiesene Kompetenzbereich aber ausschliesslich in Abs. 2 Satz 2, und nicht etwa schon in Abs. 1 festgelegt wird ¹³⁾.

Der deutsche Verfassungswortlaut lässt - wie auch der französische - beide Deutungen zu: Der in Satz 2 von Abs. 2 bestimmte Kompetenzbereich des Bundes beinhaltet die Unterstützung und Koordination der kantonalen Tätigkeiten, ohne zu sagen, ob die in Satz 1 den Kantonen vorbehaltenen Kompetenzen zu Anlage und Erhaltung

13) Vgl. zur Rahmengesetzgebung als spezielle Form der Kompetenzausscheidung Mächler 50 ff.

auch darunter fallen. Der italienische Text ist demgegenüber eindeutig: Indem er in Satz 2 von Abs. 2 bestimmt "La Confederazione può sostenere e coordinare **questa** attività" nimmt er direkt Bezug auf die den Kantonen in Satz 1 vorbehaltenen Tätigkeiten und legt fest, dass der Bund auch zur Unterstützung und Koordination von Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen kompetent ist. Abgesehen davon, dass der italienische gegenüber dem deutschen und französischen Wortlaut das Argument der Eindeutigkeit für sich in Anspruch nehmen kann, ist dieses Auslegungsergebnis durchaus sachgerecht: zwar hat der Bund eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung - im Bereich von Anlage und Erhaltung soll sie sich aber auf Unterstützung und Koordination beschränken. In anderen Bereichen wird dem Bund in Abs. 1 nicht nur eine Anweisung gegeben, in welcher Intensität (sc. Grundsätze) er als Gesetzgeber tätig werden soll, sondern auch eine Kompetenz zur Gesetzgebung über Fuss- und Wanderwegnetze erteilt.

§ 4 Art. 37quater Abs. 3 BV

I. Entstehung und Rechtsnatur

Mit dieser Bestimmung wird der Bund verpflichtet, in Erfüllung seiner Aufgaben auf Fuss- und Wanderwegnetze Rücksicht zu nehmen und diejenigen Wege zu ersetzen, die er aufheben muss. Zur Rechtfertigung von Art. 37quater Abs. 3 BV wurde in der parlamentarischen Beratung immer wieder darauf hingewiesen, dass häufig Wanderwege durch Bauvorhaben des Bundes - wie etwa Nationalstrassen - zerstört würden und Unterbrechungen von Wanderwegen in ganz besonderem Masse durch vom Bund unterstützte Werke, wie etwa Meliorationen, Güterzusammenlegungen, Flussverbauungen und Walderschliessungen verursacht würden ¹⁾.

Auch Gegner einer Verfassungsbestimmung über Fuss- und Wanderwege konnten sich grundsätzlich dem Gedanken anschliessen, dass der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben auf Fuss- und Wanderwege Rücksicht nehmen soll ²⁾.

Art. 37quater Abs. 3 BV stellt eine unmittelbar anwendbare Ver-

1) So etwa das Votum von StR Bächtold in Amtl. Bull. StR 1978, 389 f.

2) So etwa Votum Ulrich in Amtl. Bull. StR 1978, 388.

haltensnorm dar ³⁾. In der Formulierung entspricht sie den Art. 22quater Abs. 3 BV (Raumplanung) ⁴⁾ und 24sexies Abs. 2 BV (Natur- und Heimatschutz) ⁵⁾. Die an diese vorbestandenen Verfassungsbestimmungen anschliessende Ausführungsgesetzgebung - im wesentlichen das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) sowie das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) ⁶⁾ - zeigt deutlich, wie umfassend der Begriff der Bundesaufgaben verstanden werden muss ⁷⁾. Besonders aussagekräftig erscheint die Aufzählung direkter wie indirekter Bundestätigkeiten in Art. 2 NHG, der die spätere Konkretisierung von Art. 37quater Abs. 3 BV massgeblich beeinflussen sollte.

-
- 3) So auch Lendi in Kommentar BV, Art. 37quater, Rz. 14; vgl. auch Botschaft FWG 6. Vgl. zur Frage des Vorliegens einer unmittelbar anwendbaren Norm BGE 113 Ib 62 ff. Erw. 3; BGE 114 Ib 214 ff. sowie Bundesrat in VPB 53 (1989) Nr. 16.
 - 4) Wortlaut: "Er (sc. der Bund) berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung". Vgl. dazu EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Einleitung N 70 ff.
 - 5) Wortlaut: "Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten".
 - 6) vom 1. Juli 1966; SR 451.
 - 7) Auf diese umfassende Bedeutung wurde auch in der parlamentarischen Beratung hingewiesen. Vgl. etwa Votum Bächtold in Amtl. Bull. StR 1978, 390.

II. Ausführungsbestimmungen

A. Kreisschreiben des Bundesrates

1. Entstehung und Inhalt

Obwohl Abs. 3 von Art. 37quater BV direkt anwendbar ist und überdies zum Begriff der Erfüllung von Bundesaufgaben eine klare Praxis besteht, war dennoch nur in Ansätzen erkennbar, was die in der Verfassungsbestimmung erwähnte Rücksichtnahme auf Fuss- und Wanderwegnetze sowie die Aufhebung und der Ersatz von Wegen zu bedeuten haben. Um zur Klarstellung dieses Auftrages nicht das Ergebnis eines jahrelangen Gesetzgebungsprozesses abwarten zu müssen und um diesen Auftrag überhaupt wahrnehmen zu können, erliess der Bundesrat als Sofortmassnahme am 29. August 1979 - also etwa ein halbes Jahr nach der Abstimmung über Art. 37quater BV - das "Kreisschreiben an die Departemente, Anstalten und Regiebetriebe des Bundes betreffend Fuss- und Wanderwege (Direkte Rechtsanwendbarkeit von Art. 37quater Abs. 3 BV)" ⁸⁾ (im folgenden Kreisschreiben). Neben einer Umschreibung der Begriffe "Fussweg" und "Wanderweg" enthält dieses Kreisschreiben im wesentlichen eine Aufzählung der Tätigkeiten, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe erfolgen, sowie das Verfahren, das die Bundesstellen zur Rücksichtnahme auf bzw. zum Ersatz von Fuss- und Wanderwegen zu beachten

8) BBI 1979 III 695.

haben ⁹⁾. Bemerkenswert ist, dass der Bundesrat in seinem Kreisschreiben Rücksichtnahme auf Fuss- und Wanderwege - und nicht etwa bloss auf Fuss- und Wanderwegnetze, wie in der Verfassung verlangt - vorschreibt. Diese Ausdehnung wurde anlässlich der Konkretisierung von Art. 37quater Abs. 3 BV durch das FWG jedoch wieder rückgängig gemacht ¹⁰⁾.

Wie im Titel des Kreisschreibens zum Ausdruck kommt, ist sein Inhalt verbindlich für die Bundesverwaltung.

2. Erfahrungen mit dem Kreisschreiben ¹¹⁾

Es war vorauszusehen, dass der Bundesaufgabe, bei der Beitragsgewährung Fuss- und Wanderwegen angemessen Rechnung zu tragen und nötigenfalls dieses Ziel durch entsprechende Auflagen und Bedingungen zu sichern ¹²⁾, besonderes Gewicht zukommen würde. Besonders Beiträge an die drei Projektgruppen National- und Haupt-

9) Wie erwähnt, erfolgen diese Präzisierungen in deutlicher Anlehnung an die Art. 2 f. des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG).

10) Vgl. Art. 10 FWG sowie Art. 8 FWV. Vgl. zur Ablösung des Kreisschreibens hinten § 4. II. B.

11) Die Zahlenangaben in diesem Abschnitt entstammen einem Referat, das der damalige Chef der Dienststelle Fuss- und Wanderwege (innerhalb des mit dem Vollzug des Kreisschreibens beauftragten Bundesamtes für Forstwesen) am 20. Januar 1981 in Zürich gehalten hat.

12) Kreisschreiben S. 696 lit.c.

strassen, Projekte der Schweizerischen Bundesbahnen/Bahnanlagen sowie Meliorationen wurden häufig nur unter Auflagen bezüglich Beachtung von Fuss- und Wanderwegen gewährt. Insgesamt wurden in ca. 43 % der im Berichtszeitraum (1. März 1980 bis 9. Dezember 1980) geprüften Projekte Auflagen formuliert, die in die jeweiligen Bewilligungen, Konzessionen und Beitragszusicherungen aufgenommen wurden.

Wenngleich nicht alle Bundesämter mit gleichem Eifer ihre Projekte auf Beeinträchtigungen von Fuss- und Wanderwegen überprüfen liessen, steht doch ausser Zweifel, dass das Kreisschreiben in manchen Fällen das weitere Verschwinden von fussgängergerechten Wegen verhindert hat.

B. Ausführung durch den Gesetzgeber

Das Kreisschreiben des Bundesrates zu Art. 37quater Abs. 3 BV war lediglich als Sofortmassnahme gedacht und sollte der sofortigen Durchsetzung der neuen Bundesaufgaben dienen. Mit der Aufnahme seines wesentlichen Inhaltes ins FWG sollte insbesondere auch den Bestimmungen über Ersatzmassnahmen - vor allem gegenüber Beitragsempfängern - grössere Durchsetzungskraft verliehen werden¹³⁾. Nachdem der Gesetzgeber dem bundesrätlichen Vorschlag betreffend Ueberführung des wesentlichen Inhaltes des Kreisschreibens ins FWG

13) So Botschaft FWG 6 f.

gefolgt war und dieses FWG am 1. Januar 1987 in Kraft treten sollte, konnte der Bundesrat das Kreisschreiben mit Beschluss vom 26. November 1986 auf Anfang Januar 1987 aufheben ¹⁴⁾.

Wie vorne erwähnt, wird die Rücksichtnahme des Bundes sowie seine Ersatzpflicht im FWG auf Fuss- und Wanderwegnetze - und zwar nur auf die von den Kantonen in Plänen festgehaltenen ¹⁵⁾ - beschränkt ¹⁶⁾. Demgegenüber hatte sich der Bund im Kreisschreiben dazu verpflichtet, generell auf Fuss- und Wanderwege Rücksicht zu nehmen und diese gegebenenfalls zu ersetzen. Da jedoch die Kantone für Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen zuständig sind ¹⁷⁾, wäre es für den Bund unzumutbar, sich zu mehr zu verpflichten, als die Kantone ¹⁸⁾. Bis zur Festlegung der kantonalen Fuss- und Wanderwegnetzpläne innert der Frist von Art. 15 FWG gelten besondere Bestimmungen ¹⁹⁾.

14) BBI 1986 III 1044.

15) Vgl. dazu Art. 4 FWG.

16) So in Art. 10 FWG und Art. 8 FWV.

17) Art. 37quater Abs. 2 BV.

18) So Botschaft FWG 12 zu Art. 9 VE/FWG.

19) Vgl. hiezu ausführlicher Jud, Kleine Einführung, 21 f.

§ 5 Art. 37quater Abs. 4 BV

I. Entstehung

"Bund und Kantone arbeiten mit privaten Organisationen zusammen" - dies fordert der Verfassungsgeber in Absatz 4 von Art. 37quater BV. Die Forderung nach einer solchen Zusammenarbeit wurde bereits von der vorberatenden Kommission des Nationalrates erhoben. Nationalrätin Ribi brachte dann in der Sitzung des Nationalrates vom 19. September 1977 einen Antrag betreffend Art. 37quater ein, der in Abs. 3 die heute gültige Fassung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und privaten Organisationen (heutiger Abs. 4) enthielt ¹⁾. Sowohl National- als auch Ständerat schlossen sich dieser Fassung an ²⁾.

Die Forderung nach einer Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und privaten Organisationen im Bereich Fuss- und Wanderwege veranlasste die Parlamentarier zu keinen Wortmeldungen. Sie lässt sich denn auch einfach begründen mit dem Hinweis auf den Einfluss, den private Organisationen auf den Bestand des Fuss- und Wanderwegnetzes bisher hatten. Diese Begründung für die geforderte Zusammenarbeit kommt auch in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zum Ausdruck, wo es unter dem Titel "Zusammenarbeit mit den privaten Organisationen" heisst:

1) Vgl. Amtl. Bull. NR 1977, 977 und 978

2) Vgl. Amtl. Bull. NR 1977, 982 und StR 1978, 395.

"Seit Jahrzehnten haben beim Ausbau der Fuss- und Wanderwege private Organisationen, insbesondere kantonale Wanderwegorganisationen und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Wanderwege eine Pioniertätigkeit entfaltet. Für die rechtlichen Belange hat sich besonders die Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege eingesetzt. Jetzt kann diese wertvolle Arbeit wirkungsvoll koordiniert werden. Bund und Kantone sollen auch eng mit den betreffenden Organisationen zusammenarbeiten" ³⁾.

3) Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 18. Februar 1979 u.a. betreffend Fuss- und Wanderwege, S. 4. Vgl. ähnlich der Bundesrat in seiner Botschaft FWG Ziff. 21 S. 8.

II. Inhalt

A. Allgemeines

Absatz 4 der Verfassungsbestimmung 37quater richtet sich mit seiner Forderung nach Zusammenarbeit mit privaten Organisationen sowohl an den Bund als auch an die Kantone. Der Verfassungsgeber hat aber darauf verzichtet, die Art der Zusammenarbeit näher zu charakterisieren. Ebenso wenig hat er Anforderungen an die privaten Organisationen - mit denen Bund und Kantone zusammenzuarbeiten haben - gestellt. Die Verfassungsnorm ist somit eine Verhaltensnorm, die sich an Bund und Kantone wendet und eine Pflicht begründet, jedoch nicht aus sich selbst heraus anwendbar ist ⁴⁾ oder - mit den Worten von Gerhard Schmid - "ein Bekenntnis zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit privaten Organisationen" ⁵⁾.

Da Absatz 4 von Art. 37quater kein direkt anwendbares Recht enthält, ist es privaten Organisationen auch nicht möglich, aus dieser Bestimmung einen klagbaren Anspruch gegenüber Bund oder Kantonen abzuleiten. Immerhin stellt diese Norm eine verfassungsmässige Grundlage zur gesetzlichen Regelung der Zusammenarbeit durch den Bund und die Kantone dar.

4) So auch Lendi in Kommentar BV, Art. 37quater, Rz. 15

5) Schmid 329.

Bund und verschiedene Kantone haben ihre Gesetzgebungspflicht wahrgenommen und haben die Zusammenarbeit in ihren Ausführungserlassen konkretisiert. Dabei hat der Bund nicht nur ihn bindende Vorschriften erlassen, sondern - in Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenz - auch den Kantonen vorgeschrieben, unter welchen Voraussetzungen sie private Organisationen beizuziehen haben. Er bestimmt, dass Bund und Kantone für die Planung, die Anlage und die Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze private Organisationen beizuziehen haben ⁶⁾. Gleichzeitig bestimmt der Bundesgesetzgeber, dass diejenigen privaten Organisationen beizuziehen sind, die "vor allem die Fuss- und Wanderwegnetze fördern" ⁷⁾. Der Bundesgesetzgeber bezeichnet diese Organisationen als "private Fachorganisationen" ⁸⁾. Auf welche Art diese Zusammenarbeit erfolgen soll, wird im FWG nicht geregelt. In Absatz 2 von Art. 8 FWG wird lediglich erwähnt, dass Bund und Kantone den privaten Fachorganisationen einzelne Aufgaben übertragen können.

6) Art. 8 Abs. 1 FWG.

7) Art. 8 Abs. 1 FWG.

8) Art. 8 Abs. 1 FWG; vgl. auch Art. 9 FWV sowie den Randtitel von Art. 8 FWG: "Mitwirkung privater Fachorganisationen".

Indem der Bundesgesetzgeber für den sachlichen Bereich des Einbezuges privater Fachorganisationen auf die Planung, die Anlage und die Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze verweist, nimmt er Bezug auf die Art. 4 und 6 FWG, die diesen Aufgabenbereichen gewidmet sind. Die Kantone können über diese Mindestvorschriften hinausgehen und die privaten Fachorganisationen auch für weitere Aufgabenbereiche beiziehen.

Für den Beizug privater Organisationen wird ihr Fachwissen und ihre Tätigkeit entscheidend sein. Lediglich von untergeordneter Bedeutung dürften dabei die Statuten der betreffenden Organisation sein ⁹⁾. Immerhin dürfen die mit der Durchsetzung des FWG Beauftragten eine gewisse Beständigkeit dieser Organisationen verlangen ¹⁰⁾. Die Mitwirkung kann von fallweise zusammengesetzten Organisationen nicht gefordert werden.

9) Vgl. so auch Botschaft FWG 12.

10) Vgl. dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zu Art. 7 FWV (§ 5. II. B.).

B. Mitwirkung privater Organisationen im Bund

Die positivrechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit privaten Organisationen auf Bundesebene findet sich unter dem Randtitel "Beizug der privaten Fachorganisationen" in Art. 9 FWV.

1. Umfang der Mitwirkung

Der Bund kann nur im Umfang seiner eigenen Aufgabenerfüllung aus dem FWG die privaten Fachorganisationen beiziehen. Zwar bestimmt Art. 8 FWG, dass diese Organisationen auch bei der Planung, Anlage und Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze durch den Bund mitwirken sollen. Diese Aufgaben wurden jedoch durch Art. 4 und 6 FWG grösstenteils den Kantonen auferlegt. Immerhin verlangt das FWG, dass die Bundesstellen an diesen Planungen durch die Kantone zu beteiligen sind ¹¹⁾.

Gemäss FWV hat der Bund, bzw. das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (im folgenden BUWAL) ¹²⁾, die privaten Fachorganisationen beizuziehen zur

11) Art. 4 Abs. 3 FWG.

12) früher: Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz.

- a) Ueberprüfung grösserer Auswirkungen, die Bundesvorhaben auf Fuss- oder Wanderwege haben; ¹³⁾
- b) Festlegung von Ersatzmassnahmen, die grössere Abklärungen erfordern; ¹⁴⁾
- c) Erarbeitung von Richtlinien über die Kennzeichnung der Wanderwege. ¹⁵⁾

Die unbestimmten Gesetzesbegriffe "grössere(r)" in lit. a und b sind in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Die Auswirkungen in lit. a sind nicht nur dann "grösser", wenn sie flächenmässig eine bestimmte Ausdehnung aufweisen. Vielmehr müssen alle Immissionen der Bundesvorhaben auf Fuss- und Wanderwege in die Beurteilung miteinbezogen werden. Namentlich sind die Auswirkungen auch dann grösser im Sinne von Art. 9 lit. a FWV, wenn die Bundesvorhaben bewirken, dass Wanderwege - auch teilweise - mit einem Belag ver-

13) Art. 9 lit. a FWV.

14) Art. 9 lit. b FWV.

15) Art. 9 lit. c FWV.

sehen werden, der für Fussgänger ungeeignet ist ¹⁶⁾. Ebenso umfassend muss der Begriff der "grösseren Abklärungen" verstanden werden, die bei der Festlegung von Ersatzmassnahmen ¹⁷⁾ erforderlich sein können ¹⁸⁾.

Mit dem Beizug der privaten Fachorganisationen ist das BUWAL beauftragt ¹⁹⁾. Damit es seine Aufgabe wahrnehmen kann, ist es darauf angewiesen, dass es von den Bundesvorhaben der anderen Bundesämter Kenntnis erhält. Diese Kenntnisnahme erfolgt durch verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren. Da Fuss- und vor allem Wanderwege besonders durch Massnahmen zur Bodenverbesserung beeinflusst werden ²⁰⁾, ist das für die Erteilung von Finanzhilfen des Bundes an solche Verbesserungsmassnahmen befassende Eidgenössische Meliorationsamt verpflichtet, die Stellungnahme des BUWAL insbesondere auch dann einzuholen, "wenn Fuss- und Wanderwege auf einer Länge von mehr als 500 m mit Hartbelägen versehen werden sollen" ²¹⁾.

16) Vgl. dazu auch Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG.

17) Dazu Art. 7 FWG.

18) Art. 9 lit. b FWV.

19) Art. 9 FWV.

20) Vgl. dazu hinten § 19: Fuss- und Wanderwege bei besonderen raumplanerischen Vorhaben. Bodenverbesserungen als Beispiel.

21) So in Art. 4 Abs. 1 lit. c. des BRB über die bundesinterne Zusammenarbeit bei der Prüfung der Gesuche um Finanzhilfen an Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten vom 24. Oktober 1989, in BBl 1989 III 1356 f.

Diese bundesinterne Anweisung befreit das BUWAL nicht von der Ueberprüfung der Bundesvorhaben anderer Bundesämter. Ebenso wenig kann es daraus ableiten, dass die privaten Fachorganisationen lediglich dann beizuziehen sind, wenn ein Bundesvorhaben bewirkt, dass Fuss- und Wanderwege auf einer Länge von mehr als 500 m mit Hartbelägen versehen werden. Vielmehr hat der Beizug - wie vorne aufgeführt - nach Massgabe von Art. 9 FWV zu erfolgen.

Auffallend ist, dass das BUWAL die privaten Fachorganisationen beizuziehen hat zur Ueberprüfung grösserer Auswirkungen, die Bundesvorhaben auf Fuss- und Wanderwege - und nicht etwa auf Fuss- und Wanderweg**netze** - haben ²²⁾. Ebenso sind sie zur Erarbeitung von Richtlinien über die Kennzeichnung der Wanderwege - und nicht etwa der Wanderweg**netze** - beizuziehen ²³⁾. Dabei wird im FWG durchwegs und insbesondere auch in Art. 8 - der Bestimmung über die Mitwirkung privater Fachorganisationen - auf Fuss- und Wanderweg**netze** Bezug genommen ²⁴⁾. Es ist daher auch bei der FWV als Ausführungserlass zum FWG davon auszugehen, dass mit den erwähnten Fuss- und Wanderwegen solche Wege gemeint sind, die in ein Netz eingebunden sind und die die Bundesstellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen haben ²⁵⁾.

22) So in Art. 9 lit. a FWV.

23) So in Art. 9 lit. c FWV.

24) Vgl. zum Netzbegriff vorne § 2. I.D.

25) Diese Rücksichtnahme wird in Art. 37quater Abs. 3 BV sowie in Art. 10 FWG gefordert.

2. Bezeichnung der Organisationen

Das FWG bezeichnet diejenigen Organisationen als private Fachorganisationen, "welche vor allem die Fuss- und Wanderwegnetze fördern" ²⁶⁾. Weitere Anforderungen werden vom Gesetzgeber an diese Organisationen nicht gestellt. Das Vorliegen weiterer Voraussetzungen verlangt die Ausführungsverordnung für die Fachorganisationen aber dann, wenn sie vom Bund mit Beiträgen unterstützt werden sollen ²⁷⁾. In diesem Fall müssen die privaten Fachorganisationen juristische Personen privaten Rechts sein, die auf gemeinnütziger Grundlage den überwiegenden Teil ihrer Tätigkeit dauernd der Förderung der Fuss- und Wanderwegnetze widmen ²⁸⁾. Indem die Ausführungsverordnung diese Empfänger von Bundesbeiträgen als private Fachorganisationen bezeichnet ²⁹⁾, kann der Eindruck entstehen, dass alle gemäss Art. 8 FWG mitwirkungsberechtigten Organisationen diese in der FWV formulierten Voraussetzungen zu erfüllen hätten. Vielmehr müssen aber die privaten Fachorganisationen, welche vom Bund für die Planung, die Anlage und die Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze beizuziehen sind ³⁰⁾ von denjenigen privaten Fachorganisationen begrifflich unterschieden werden, die als Empfänger

26) Art. 8 Abs. 1 FWG.

27) Art. 7 FWV.

28) Art. 7 Abs. 1 FWV.

29) Art. 7 Abs. 1 i.f. FWV.

30) Gemäss Art. 8 FWG.

von Bundessubventionen die weitergehenden Anforderungen der Ausführungsverordnung ³¹⁾ zu erfüllen haben.

C. Mitwirkung privater Organisationen in den Kantonen

Nicht nur der Bund, auch die Kantone sind gehalten, mit privaten Fachorganisationen zusammenzuwirken. Im Rahmen der vom Bundesgesetzgeber geforderten Erstellung der Fuss- und Wanderwegnetzpläne ³²⁾ ist in manchen - diese Pläne begleitenden - Ausführungsbestimmungen die Mitwirkung der Organisationen geregelt worden. Die Kantone können dabei über den vom Bund geforderten Beizug für die Planung, die Anlage und die Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze hinausgehen, haben aber - etwa beim Fehlen kantonaler Ausführungsbestimmungen - mindestens in diesem Umfang die Mitwirkung zu gewährleisten.

Um die manchenorts historisch gewachsenen Verantwortlichkeiten im Bereiche der Fuss- und Wanderwege beizubehalten, haben viele Kantone nicht nur den Beizug kantonaler Fuss- und Wanderweg-Vereinigungen bei der Planung, Anlage und Erhaltung der Wegnetze festgelegt, sondern diesen Organisationen umfangreiche Aufgaben übertragen.

Die nachfolgende Darstellung will keinen vollständigen Ueberblick über die Mitwirkungen der privaten Fachorganisationen in den Kantonen, sondern lediglich eine Auswahl möglicher Ausgestaltungen

31) Vgl. dazu die Abs. 1 und 2 von Art. 7 FWV.

32) Die Pläne sind nach Art. 15 Abs. 1 FWG innert dreier Jahre nach Inkrafttreten des FWG zu erstellen.

dieser Mitwirkung vermitteln. Einen Ueberblick über die kantonalen Ausführungserlasse vermittelt die Zusammenstellung in Anhang III.

1. Umfang der Mitwirkung

Für eine umfassende Mitwirkung privater Organisationen hat sich der Kanton Aargau entschieden. Das mit der Planung, Anlage und Kennzeichnung befasste kantonale Baudepartement arbeitet beim Vollzug der Gesetzgebung über Fuss- und Wanderwege mit der privaten Fachorganisation (im Kanton AG nur eine) zusammen ³³⁾. Ausserdem kann das Baudepartement die Durchführung bestimmter Aufgaben, "so namentlich die Planung des Wanderwegnetzes und der Wegführung, die Kennzeichnung der Wanderwege und die Information der Bevölkerung über Wanderwege" der privaten Fachorganisation übertragen ³⁴⁾. Für eine ähnlich umfassende Mitarbeit hat sich der Kanton Bern entschieden: Die Fachorganisation unterstützt hier "die Amtsstellen des Kantons, die Regionen und die Gemeinden bei der Planung, Anlage, Erhaltung und beim Ersatz des Fuss- und Wanderwegnetzes namentlich durch fachliche Beratung und Beschaffung von Grundlagen" ³⁵⁾. Auch hier können die kantonale Baudirektion nach Anhörung der weiteren interessierten Direktionen und die Ge-

33) § 6 Abs. 1 Verordnung des Regierungsrates des Kantons Aargau über Fuss- und Wanderwege v. 3. April 1989 (AG-VO/FWG).

34) § 6 Abs. 2 AG-VO/FWG.

35) Art. 4 Abs. 2 Verordnung des Regierungsrates zur vorläufigen Regelung der Einführung des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege im Kanton Bern v. 27. April 1988 (BE-EV/FWG).

meinden der privaten Fachorganisation mit deren Zustimmung und gegen angemessene Entschädigung weitere Aufgaben übertragen ³⁶⁾. Umfassend ist die Möglichkeit zur Mitwirkung auch im Kanton Wallis, indem die "spezialisierten Privatorganisationen ... bei der Planung, Anlage, Kennzeichnung, Aufhebung und beim Ersatz von Fuss- und Wanderwegen anzuhören" sind ³⁷⁾.

Andere Kantone schränken die Zusammenarbeit auf ausgewählte Gebiete ein. So sind nach dem Recht des Kantons Neuenburg die privaten Fachorganisationen beizuziehen für die Planung von Fuss- und Wanderwegen sowie für die Ausarbeitung von Richtlinien für Anlage, Erhaltung und Kennzeichnung dieser Wege ³⁸⁾. Die Mitwirkung der privaten Fachorganisationen konzentriert sich im Kanton Nidwalden - wenigstens in der Fassung des vorliegenden Entwurfes - auf die Planung der Wegnetze: Die Gemeinden als Hauptträger der Planungspflicht für Fuss- und Wanderwege werden angewiesen, die für den Planerlass erforderlichen Vorarbeiten "unter Beizug von privaten kantonalen Organisationen, die vor allem die Fuss- und Wanderwegnetze fördern (kantonale Fachorganisationen)" zu leisten ³⁹⁾. Im weiteren sind die NW-Gemeinden berechtigt, mit touristischen Ver-

36) Art. 4 Abs. 3 BE-EV/FWG.

37) Art. 13 Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege v. 27. Januar 1988 (VS-EG/FWG).

38) Art. 4 Abs. 1 lit. a und b Loi d'introduction de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre v. 25. Januar 1989 (NW-EG/FWG).

39) Art. 15 des Entwurfes vom 31. Oktober 1988 zu einem Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Fuss- und Wanderwege (Fuss- und Wanderweggesetz) (NW-VE/EG/FWG).

einigungen oder kantonalen Fachorganisationen Vereinbarungen zu treffen über die Kennzeichnung der Fuss- und Wanderwege sowie über den Unterhalt jener Wege, die von der Gemeinde unterhalten werden müssen ⁴⁰⁾. Auch im Kanton Wallis sind die Gemeinden berechtigt, bestimmte - im Gesetz nicht näher bezeichnete - Aufgaben an touristische Vereinigungen oder private Fachorganisationen zu delegieren ⁴¹⁾. Noch enger ist die Zusammenarbeit mit privaten Fachorganisationen im Kanton Zürich umschrieben: Nach dem Willen des Regierungsrates "sind die regionalen Wanderwege im Sinne von Art. 3 FWG in bezug auf Eignung und Dichte zu überprüfen und die Verkehrspläne" bis Ende Oktober 1989 entsprechend anzupassen ⁴²⁾. Abgesehen von der Uebertragung der Kennzeichnung der Fuss- und Wanderwege an die Zürcherische Arbeitsgemeinschaft für Wanderwege (ZAW) ⁴³⁾ ist die Mitwirkung gemäss Art. 8 FWG lediglich für diese befristete Tätigkeit bei der Planung vorgesehen. Weiter fällt im Kanton Zürich auf, dass bei dieser planerischen Anpassung nicht eine private Fachorganisation, sondern "die Fachleute der Zürcherischen Arbeitsgemeinschaft für Wanderwege anzuhören" sind ⁴⁴⁾. Mit

40) Art. 21 und 22 NW-VE/EG/FWG.

41) Art. 4 Abs. 3 VS-EG/FWG.

42) Beschluss Nr. 3186 des Zürcher Regierungsrates vom 19. Oktober 1988, Ziff. II (ZH-RRB 3186).

43) Ziff. V. ZH RRB 3186.

44) Ziff. II. ZH-RRB 3186.

dieser Regelung wird der Mitwirkung privater Fachorganisationen - wie sie in Art. 8 FWG als auch für die Kantone verbindliche Minimalvorschrift vorgesehen ist - nur ungenügend Rechnung getragen. Einmal kann der Beizug einer privaten Fachorganisation nicht durch den Beizug von Fachleuten ersetzt werden. Im weiteren darf die Mitwirkung bei der Planung, Anlage und Erhaltung nicht auf die Wanderwege bzw. auf die Wanderwegnetze beschränkt werden, sondern muss nach dem klaren Wortlaut von Art. 8 Abs. 1 FWG auch die Fusswegnetze miteinbeziehen.

Ohne ausdrückliche Erwähnung im kantonalen Gesetz bleibt die Mitwirkung im Kanton Appenzell I.Rh. Die privaten Fachorganisationen haben hier ihre Rechte wohl direkt aus dem FWG geltend zu machen. Immerhin sind die Bezirke berechtigt, den Unterhalt und die Kennzeichnung der Fuss- und Wanderwege "privaten Fachorganisationen oder Vereinigungen" zu überlassen ⁴⁵⁾. Mit der Uebertragung solcher Aufgaben ist die Anerkennung als private Fachorganisation im Sinne von Art. 8 FWG - zumindest auf der Stufe der Bezirke - verbunden.

45) Art. 8 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 24. April 1988 (AI-EG/FWG).

2. Bezeichnung der Organisationen

Häufig wird in den Kantonen die nach Art. 8 FWG zur Mitwirkung berechnigte private Fachorganisation - in der Regel nur eine - ausdrücklich in den Ausführungserlassen bezeichnet. So ist im Kanton Aargau die Vereinigung Aargauer Wanderwege zur Mitwirkung berechnigt ⁴⁶⁾ und im Kanton Bern der Verein Berner Wanderwege ⁴⁷⁾. Indem der Kanton Wallis "namentlich der Walliser Vereinigung für Wanderwege" Beiträge ausrichten kann ⁴⁸⁾, hat diese wohl auch als zur Mitwirkung berechnigte Organisation im Sinne von Art. 8 FWG zu gelten. Welche Voraussetzungen andere Vereinigungen zu erfüllen haben, damit sie als private Fachorganisation gelten können, geht aus dem Walliser Recht nicht hervor.

Andere Kantone übertragen die Ernennung der mitzuwirkenden Organisationen einer kantonalen Stelle. So ist es im Kanton Neuenburg etwa Sache des Regierungsrates (Conseil d'Etat), die mitwirkungsberchnigten privaten Fachorganisationen zu bezeichnen ⁴⁹⁾. Nach dem Beispiel des Kantons Nidwalden (im Entwurf vorliegend) ist auch

46) § 6 Abs. 1 AG-VO/FWG.

47) Art. 4 Abs. 1 BE-EV/FWG.

48) Art. 14 Abs. 3 VS-EG/FWG.

49) Art. 2 Abs. lit. c NE-EG/FWG.

denkbar, dass die Bestimmung der mitwirkungsberechtigten privaten Fachorganisationen den Gemeinden überlassen wird. Zumindest über die Bestimmung der Beschwerdelegitimation nimmt der Kanton aber Einfluss auf die Bezeichnung der Fachorganisationen. Beschwerdelegitimiert sind "Sektionen schweizerischer Fachorganisationen, die seit mindestens zehn Jahren im Kanton tätig sind und nach deren Statuten die Förderung von Fuss- oder Wanderwegen zu den dauernden Hauptaufgaben zählt..."⁵⁰⁾. Auf die Besonderheit im Kanton Zürich, in dem die "Fachleute der Zürcherischen Arbeitsgemeinschaft für Wanderwege" anzuhören sind, wurde bereits hingewiesen⁵¹⁾.

50) Art. 31 NW-VE/EG/FWG.

51) Ziff. II. ZH-RRB 3186 sowie oben § 5.II.C.1.

2. KAPITEL

DAS BUNDESGESETZ UEBER FUSS- UND WANDERWEGE

§ 6 Zur Entstehungsgeschichte des FWG

I. Bis zur Botschaft des Bundesrates vom 26. September 1983

A. Bericht der Arbeitsgruppe Kaufmann

Nach der deutlichen Annahme von Art. 37quater BV durch Volk und Stände in der Abstimmung vom 18. Februar 1979 ¹⁾ setzte das Eidgenössische Departement des Innern (im folgenden EDI) im April 1979 eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Nationalrat Kaufmann (St. Gallen) mit dem Auftrag ein, Grundlagen für ein künftiges Bundesgesetz zu erarbeiten. Neben Parlamentariern sämtlicher Bundesratsparteien sowie des Landesrings der Unabhängigen und der

1) Vgl. zur Entstehung des neuen Verfassungsartikels vorne § 1.

Liberalen Partei gehörten der Arbeitsgruppe auch Vertreter der gesamtschweizerischen Fuss- und Wanderwegorganisationen an. Mit ihrer Arbeit erfasste die Gruppe die wesentlichen Mängel bei Fuss- und Wanderwegen, unter denen vorab deren Benützer zu leiden haben und erarbeitete einen Massnahmenkatalog zur Behebung dieser Mängel. Daneben stellte sie die massgeblichen Begriffe (u.a. Fussweg, Wanderweg sowie deren Netze) zusammen und widmete sich der Aufgabenteilung nach Massgabe von Art. 37quater BV. Bei all ihren Arbeiten liess sich die Gruppe von der Ueberzeugung leiten, dass das kommende Bundesgesetz folgenden Zielsetzungen dienen soll: "Dem Menschen soll die Möglichkeit geboten werden, sich als Fussgänger oder Wanderer gefahrlos und auf die seinen Bedürfnissen angepasste Weise zu bewegen. Bestehende Fuss- und Wanderwege sind zu erhalten und mit neuen Wegen so zu ergänzen, dass auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zusammenhängende Netze zur Verfügung stehen" ²⁾. Die Arbeitsgruppe lieferte ihren Schlussbericht am 28. Januar 1980 dem EDI ab. Gestützt auf diesen Bericht verfasste eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe einen Gesetzesentwurf, der in die Vernehmlassung geschickt wurde.

B. Vernehmlassungsverfahren

Am 31. August 1981 hat das EDI die Kantonsregierungen, die politischen Parteien sowie interessierte Wirtschafts- und Fachorganisa-

2) Schlussbericht der Arbeitsgruppe vom 28. Januar 1980, S. 3 Ziff. 23.

tionen eingeladen, sich bis zum 30. November 1981 zum Gesetzesentwurf zu äussern. Insgesamt sind 73 Stellungnahmen eingegangen ³⁾. Die dabei zum Ausdruck gekommene Gesamtbeurteilung des Gesetzesentwurfes zeigte grosse Gegensätze auf: Für die meisten Kantone (sc. 21) war der Entwurf zu zentralistisch; dieser fand aber bei den Organisationen mehrheitlich breite Zustimmung. Von 5 Parteien wurde der Entwurf insgesamt positiv aufgenommen, von 3 dagegen abgelehnt ⁴⁾. Die ablehnenden Stellungnahmen der Kantone blieben nicht unwidersprochen. So z.B. im Kanton Zürich, wo die Vernehmlassung des Regierungsrates ⁵⁾ zu einer Interpellation im Kantonsrat führte ⁶⁾. Darin wird der Regierungsrat u.a. eingeladen, seine ablehnende Haltung zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege zu begründen. Gegenüber der Vernehmlassung brachte die Interpellationsantwort des Regierungsrates ⁷⁾ erwartungsgemäss keine neuen Erkenntnisse. Dies ist immerhin erstaunlich, wenn man etwa bedenkt, dass die Aufnahme des massgebenden Art. 37quater BV im

-
- 3) Die Angaben in diesem Abschnitt entstammen einer zusammenfassenden Auswertung der Vernehmlassung, dat. vom 6. Juli 1982 (unveröffentlicht).
 - 4) Vgl. eine zusammenfassende Beurteilung der Vernehmlassung in Botschaft FWG 5 f.
 - 5) Vernehmlassungsantwort des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. Dezember 1981 (RRB Nr. 4519/1981).
 - 6) Interpellation von Kantonsrat K. Schärer vom 21. Dezember 1981.
 - 7) Antwort des Regierungsrates des Kantons Zürich auf die Interpellation Schärer vom 3. Februar 1982 (RRB Nr. 390/1982).

Kanton Zürich von rund 87 % der Stimmenden (321'430 Ja gegen 49'995 Nein) ⁸⁾ befürwortet worden ist.

Bei der Erarbeitung seiner "Botschaft zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG)" vom 26. September 1983 ⁹⁾ hat der Bundesrat verschiedenen Einwänden Rechnung getragen und beispielsweise auf die Aufnahme eines Enteignungsartikels verzichtet.

II. Von der parlamentarischen Beratung zur Inkraftsetzung

Der im folgenden vermittelte Ueberblick geht nicht materiell auf die Ratsdiskussionen ein. Hinweise auf die parlamentarische Beratung befinden sich in dieser Arbeit bei der Behandlung der entsprechenden Fragestellungen.

Als Erstrat befasste sich der Ständerat in seiner Frühjahrsession 1984 mit der Botschaft FWG ¹⁰⁾. Er verabschiedete das Gesetz mit 25 gegen 1 Stimme. Der Nationalrat konnte sich erst in der Herbstsession 1985 mit der Botschaft befassen ¹¹⁾ und stimmte in der Gesamtabstimmung mit 108 gegen 1 Stimme für ein FWG. Zur Differenz-

8) Erwarungsbeschluss in BBI 1979 II 10.

9) BBl 1983 IV 1 ff.

10) Amtl. Bull. StR 1984, 89-102.

11) Amtl. Bull. NR 1985, 1372-383.

bereinigung ging das Geschäft an den Ständerat zurück, der sich in seiner Herbstsession 1985 ¹²⁾ in weiten Teilen dem Vorrat anschloss, die Uebergangsbestimmungen aber anders als der Nationalrat geregelt haben wollte. Diese letzte Differenz wurde im Nationalrat durch Zustimmung zur ständerätlichen Version noch in der Herbstsession beseitigt ¹³⁾, so dass der Schlussabstimmung in den Räten nichts mehr im Wege stand. Im Ständerat fand das FWG 25 (gegen 2) Befürworter ¹⁴⁾. Der Nationalrat unterstützte das FWG am 4. Oktober 1985 mit 147 Stimmen (einstimmig) ¹⁵⁾. Die Referendumsfrist für das neue Bundesgesetz ist am 13. Januar 1986 unbenützt abgelaufen ¹⁶⁾.

Nach der Verabschiedung der Verordnung über Fuss- und Wanderwege (FWV) durch den Bundesrat am 26. November 1986 wurden FWG und FWV auf den 1. Januar 1987 in Kraft gesetzt ¹⁷⁾.

Einen Ueberblick über die mit dem FWG und der FWV eingetretenen Neuerungen vermitteln meine Ausführungen an anderer Stelle ¹⁸⁾.

12) Amtl. Bull. StR 1985, 550-551.

13) Amtl. Bull. NR 1985, 1676.

14) Amtl. Bull. StR 1985, 607.

15) Amtl. Bull. NR 1985, 1859.

16) BBl 1985 II 1291.

17) AS 1986 2510 (FWG) und 2513 (FWV).

18) Vgl. hierzu besonders Jud, Neue Grundlagen, 9 ff. unter dem Titel "II. Ausgewählte Neuerungen im Einzelnen". Siehe auch ders., Kleine Einführung, passim sowie ders., Die Fussgänger kommen. Was kann und will das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege? In: NZZ 31.1./1.2.1987, Nr. 25.

§ 7 Aufgaben der Kantone

I. Allgemeines

Auch nach Inkrafttreten der eidgenössischen Normen über Fuss- und Wanderwegnetze verbleiben den Kantonen massgebende Regelungskompetenzen hierüber. In gewissen Belangen allerdings - namentlich bei der Planung, Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzplänen - bezeichnet der Bund den Kantonen bestimmte Aufgaben, die sie zu erfüllen haben ¹⁾. Bei diesen Vollzugsanordnungen beachtete der Bundesgesetzgeber als Grundsatzgesetzgeber immer wieder Zurückhaltung. So hat er - entgegen dem bundesrätlichen Entwurf ²⁾ - beispielsweise darauf verzichtet, den Kantonen vorzuschreiben, mit welchen Mitteln sie die Fuss- und Wanderwegnetze mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten zu koordinieren haben ³⁾.

Zur Darstellung der kantonalen Vollzugsaufgaben und dem - vor allem bei der Planung - dabei einzuhaltenden Termin des 31. Dezember 1989 ⁴⁾, darf auf meine Ausführungen an anderer Stelle

1) Vgl. etwa Art. 4 ff. FWG.

2) Vgl. Art. 5 Abs. 1 VE/FWG.

3) Art. 5 FWG. Dazu insbeso. die parlamentarische Beratung in Amtl. Bull. StR 1984, 96.

4) Art. 15 FWG.

verwiesen werden ⁵⁾. Im folgenden soll lediglich ein Ueberblick über Hauptinhalte der kantonalen Ausführungsbestimmungen zum FWG vermittelt werden.

II. Ueberblick über kantonale Ausführungsbestimmungen

Die den Kantonen durch Art. 15 FWG gesetzte Frist zur Erstellung der Fuss- und Wanderwegnetzpläne wurde von verschiedenen Kantonen dazu benutzt, selbständige Ausführungsbestimmungen zum FWG zu erlassen. Andere Kantone ergänzen ihre Gesetze - namentlich ihre Strassen-, Bau- und Planungsgesetze - mit Bestimmungen über Fuss- und Wanderwege. Einen Ueberblick über die bereits abgeschlossenen und die noch pendenten Vollzugsarbeiten in den Kantonen vermittelt die Uebersicht in Anhang III dieser Arbeit. Diese Zusammenstellung gibt auch Auskunft über den Stand der Planung von Fuss- und Wanderwegnetzen gemäss Art. 4 und 16 Abs. 1 FWG.

5) Vgl. insbeso. Jud, Kleine Einführung, 27 ff. sowie ders., Neue Grundlagen, passim.

III. Hauptinhalte der kantonalen Regelungen

Der folgende Ueberblick kann und will keine umfassende Darstellung in die Vollzugsarbeiten der Kantone vermitteln. Es geht in diesem Abschnitt vielmehr darum, anhand ausgewählter Themen Lösungsvarianten für Fragen aufzuzeigen, die für die wirksame Anwendung des FWG in den Kantonen von besonderer Wichtigkeit sind oder die bei den bisherigen Vollzugsarbeiten Schwierigkeit verursachten.

A. Erfasste Wege

Den Kantonen wird durch das FWG nicht nur für Wanderwegnetze sondern - als wichtige Neuerung - auch für Fusswegnetze eine Planungspflicht auferlegt ⁶⁾. Dabei werden die Unterschiede dieser Wegearten im FWG hinreichend festgelegt ⁷⁾. Noch heute ist die Ansicht verbreitet, dass das FWG vorab dem Wanderer zugute kommt - eine Ansicht, die die zahlreichen Möglichkeiten, mit Hilfe des FWG vor allem auch Fusswegnetze zu fördern, unberücksichtigt lässt ⁸⁾.

6) Art. 2 und 4 FWG.

7) Art. 2 und 3 FWG.

8) Vgl. Fussgängerzeitung Nr. 6 (Februar 1988) S. 1 f.; Auch der für den Kanton Zürich massgebliche RRB 3186/1988 (vgl. Anhang III) hat den Fusswegnetzen kaum Beachtung geschenkt; dies kommt auch darin zum Ausdruck dass als provisorisches Fuss- und Wanderwegnetz ein ausgesprochenes Wanderwegnetz bezeichnet wird - in dem Fusswege nicht enthalten sind (vgl. Dispositiv Ziff. I Abs. 2).

Eine Mehrzahl der Vollzugserlasse bezieht sich jedoch sowohl auf Fuss- wie auf Wanderwege und beachtet deren unterschiedlichen Wegcharakter ⁹⁾. Sie enthalten aber z.T. detailliertere Anordnungen über Wanderwege. So verlangt der Kanton Wallis nur für Wanderwege die Erstellung eines generellen Konzeptes der Hauptwanderwege; der Kanton leistet auch Beiträge an dieses Hauptwanderwegnetz ¹⁰⁾. Auch im Kanton Appenzell I.Rh. beziehen sich mehrere Vorschriften nur auf Wanderwege, die dadurch in den Vordergrund des Interesses rücken: so etwa die Bestimmungen über die Bezirksbeiträge an die Erstellung, den Ausbau, Unterhalt und die Einfriedungen sowie über die Finanzierung ¹¹⁾. Auch wenn die dichtere Normierung über Wanderwege in einem kantonalen Erlass in der Natur der Sache liegen kann, soll doch - zumindest durch entsprechende Aufträge an die untergeordneten Körperschaften - dafür gesorgt werden, dass den Fusswegnetzen im Siedlungsbereich, in den Gemeinden, die nötige Beachtung geschenkt wird ¹²⁾.

- 9) Vgl. etwa § 2 Abs. 3 und 4 AG-VO/FWG; Art. 1 AI-EG/FWG; Art. 4 und 5 JU-VE/EG/FWG; § 1 und 2 LU-VE/WegG; Art. 10 SG-StrG; Art. 1 VS-EG/FWG.
- 10) Art. 4 Abs. 1 und Art. 14 VS-EG/FWG.
- 11) Art. 5 Abs. 4 und Art. 9 AI-EG/FWG.
- 12) So werden in Art. 125 SG-StrG die Gemeinden aufgefordert, ihre Fuss- und Wanderwegnetzpläne bis zum 31. Juli 1989 zu erstellen.

B. Planerische Erfassung der Wege

Erwartungsgemäss zeichnet sich bei den Kantonen eine grosse Individualität bei den Wegnetz-Plänen ab. Im Kanton Appenzell I.Rh. sind die Fuss- und Wanderwegnetzpläne behördenverbindlich ausgestaltet ¹³⁾; erlassen werden sie vom Bezirksrat und müssen durch die Standeskommission genehmigt werden ¹⁴⁾. Mit dieser Erfassung soll der Bestand der öffentlichen Fuss- und Wanderwege sichergestellt werden ¹⁵⁾. Im Kanton Wallis wird das Hauptwanderwegnetz in einem kantonalen Sachplan erfasst ¹⁶⁾. Die Erfassung des übrigen Fuss- und Wanderwegnetzes erfolgt gemeindeweise oder in Gemeindevereinigungen ¹⁷⁾ grundsätzlich in Plänen im Massstab 1:5000 ¹⁸⁾. Ein Planauflageverfahren mit Einsprachemöglichkeit bewirkt, dass auf den betroffenen Grundstücken von der Auflage an nichts vorgekehrt werden darf, was die Ausführung des Plans behindert ¹⁹⁾. Die vom zuständigen Departement genehmigten Pläne werden ab der Veröffentlichung im Amtsblatt rechtskräftig ²⁰⁾.

13) Art. 2 AI-EG/FWG.

14) Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 AI-EG/FWG.

15) Vgl. Erläuterungen S. 7 in Landsgemeinde-Mandat für die Landsgemeinde vom 24. April 1988.

16) Art. 4 Abs. 1 VS-EG/FWG.

17) Art. 4 Abs. 3 VS-EG/FWG.

18) Art. 6 VS-EG/FWG.

19) Art. 8 VS-EG/FWG.

20) Art. 9 Abs. 1 und 2 VS-EG/FWG.

Im Kanton St. Gallen werden die Fuss- und Wanderwegnetze von den Gemeinden im Gemeindestrassenplan festgelegt ²¹⁾. Zu ihm "gehört ein Verzeichnis der Grundstücke, über die eine Strasse führt, welche nicht als selbständiges Grundstück ausgemarkt ist" ²²⁾.

Ein zweistufiges Verfahren ist im Kanton Luzern vorgesehen: In einer ersten Stufe soll in behördenverbindlichen Richtplänen ein Netz von Fuss- und Wanderwegen festgehalten werden. Darin sollen bestehende und vorgesehene Wege aufgezeigt und vor Eingriffen der Behörden geschützt werden ²³⁾. In einer zweiten Stufe sollen Wegpläne - Strassenpläne oder Bebauungspläne - die Anlage und Erhaltung des Wegnetzes sicherstellen ²⁴⁾. Diese Wegpläne sind eigentümergebundene Nutzungspläne im Sinne des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ²⁵⁾.

21) Art. 10 Abs. 1 SG-StrG.

22) Art. 12 Abs. 2 SG-StrG.

23) § 1 ff. LU-VE/WegG.

24) § 5 LU-VE/WegG; vgl. dazu auch Botschaft LU-VE/WegG S. 10 ff.

25) Art. 14 RPG.

C. Sicherung der Begehbarkeit

Klare Vorschriften über die Widmung enthält die Regelung des Kantons Appenzell I.Rh.: Gestützt auf die genehmigten Pläne werden die bestehenden sowie die zum Bau beschlossenen Fuss- und Wanderwege vom Bezirksrat öffentlich erklärt ²⁶⁾. Diese Oeffentlicherklärung ist den betroffenen Grundeigentümern schriftlich mitzuteilen sowie öffentlich zu publizieren ²⁷⁾. Mit der Oeffentlicherklärung dürfen die Fuss- und Wanderwege im Rahmen ihrer Zweckbestimmung, ihrer Gestaltung sowie der örtlichen Verhältnisse von jedermann unentgeltlich und ohne besondere Bewilligung benützt werden ²⁸⁾.

Eine ähnliche Regelung ist auch im Kanton Nidwalden vorgesehen. Nach dieser wird für die in den Fuss- und Wanderwegplänen festgelegten Wege in der Nutzungsvorschrift unter dem Randtitel "Gemeingebrauch" festgelegt, dass diese Wege "von jedermann unentgeltlich und ohne besondere Bewilligung benützt werden" dürfen ²⁹⁾.

26) Art. 10 Abs. 1 AI-EG/FWG.

27) Art. 10 Abs. 2 AI-EG/FWG.

28) Art. 10 Abs. 3 AI-EG/FWG.

29) Art. 6 in Verbindung mit Art. 2 NW-VE/EG/FWG.

Diese Umschreibung des Gemeingebrauches bei öffentlichen Wegen ist auch im Entwurf zum Luzerner Weggesetz zu finden, der im weiteren die Voraussetzungen und das Verfahren für die Oeffentlicherklärung bestehender Wege genau regelt ³⁰⁾.

Im Kanton Wallis dagegen muss die freie und möglichst gefahrlose Begehbarkeit der Wege von den Gemeinden garantiert werden, die auch den öffentlichen Zugang rechtlich absichern ³¹⁾. Eine Originalität beinhaltet das Walliser Recht insofern, als es - in Form einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung - festlegt, dass die Gemeinden, Bürgergemeinden sowie der Staat den unentgeltlichen Durchgang auf ihrem unkultivierten Boden, dessen Gebrauch für Anlage, Aenderung oder Ersatz von Fuss- und Wanderwegen nötig ist, erlauben ³²⁾.

D. Ersatz bei der Aufhebung von Wegen

Bisher hat kein Kanton von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die im FWG enthaltenen Aufhebungstatbestände, die eine Ersatzpflicht auslösen, über die im FWG enthaltenen Mindestanforderungen hinaus auszudehnen ³³⁾.

30) § 29 und 30 LU-VE/WegG.

31) Art. 11 VS-EG/FWG.

32) Art. 10 VS-EG/FWG.

33) Art. 7 FWG, vgl. hierzu Jud, Kleine Einführung, 18 f.

Vielmehr beschränkten sie sich in der Regel auf die Bezeichnung des Ersatzpflichtigen oder umschreiben - im Kanton Wallis etwa - das Prüfungs- und Genehmigungsverfahren, das bei erheblichen Eingriffen in das Wegnetz Platz greift ³⁴⁾. Bei der Bezeichnung des Ersatzpflichtigen ist die Regelung verbreitet, dass die Ersatzpflicht für aufgehobene Wege - nach dem Verursacherprinzip - den Verursacher der Aufhebung trifft ³⁵⁾. Kommt der Verursacher seiner Ersatzpflicht nicht nach, sind zahlreiche Kantone ausdrücklich zur Ersatzvornahme ermächtigt ³⁶⁾. Nicht der Verursacher einer Wegaufhebung, sondern derjenige, "in wessen Interesse die Aufhebung erfolgt", hat im Kanton St. Gallen für die Kosten des Ersatzes aufzukommen ³⁷⁾. Liegt die Aufhebung im öffentlichen Interesse, so werden die Ersatzkosten mit Staatsbeiträgen nach Massgabe des Strassengesetzgebung unterstützt ³⁸⁾.

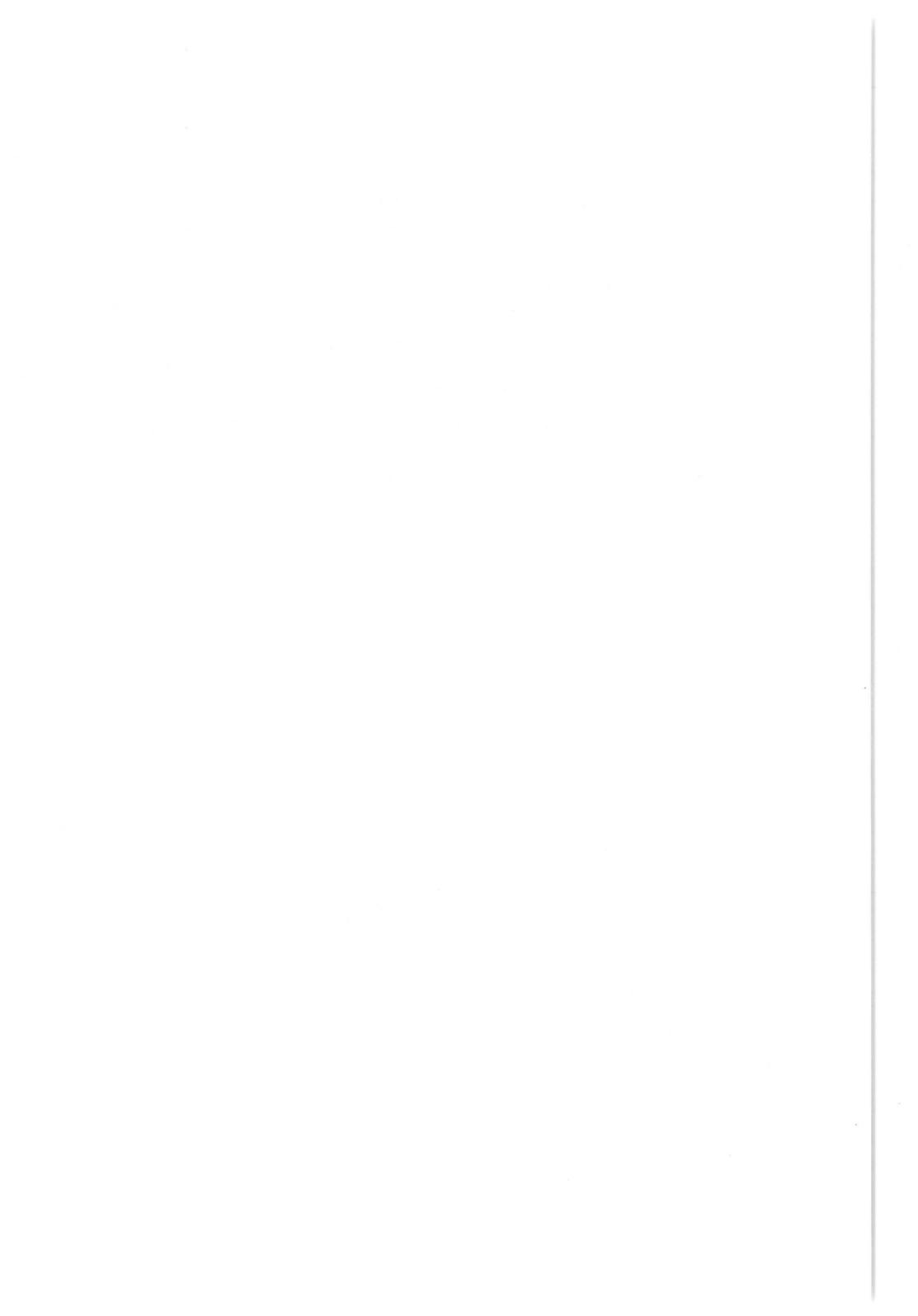
34) Art. 12 ff. VS-VR/FWG.

35) § 12 AG-VO/FWG; Art. 13 AI-EG/FWG; Art. 19 Abs. 1 AR-VO/FWG; Art. 10 Abs. 2 BE-EV/FWG; Art. 5 Abs. 5 GL/VO/FWG; § 19 Abs. 1 LU-VE/WegG; Art. 22 Abs. 2 NE-EG/FWG; Art. 13 Abs. 2 OW-VV/FWG; § 6 Abs. 1 SH-VO/FWG; Art. 12 VS-EG/FWG.

36) So z.B. im Kanton Aargau, vgl. dazu § 12 Abs. 2 AG-VO/FWG; vgl. auch Art. 19 Abs. 3 AR-VO/FWG; Art. 10 Abs. 3 BE-EV/FWG.

37) Art. 75 Abs. 1 SG-StrG.

38) Art. 75 Abs. 2 SG-StrG.



2 . T E I L

A U S G E W Ä H L T E R E C H T S F R A G E N

B E I G E H F L Ä C H E N

Vorbemerkung

Im ersten Teil dieser Arbeit kam das FWG zur Darstellung. Das neue Bundesgesetz erfasst, wie insbesondere vorne in § 2 ausgeführt, nicht alle Gehflächen, sondern lediglich die Fuss- und Wanderwegnetze. Neben diesen Wegnetzen wird eine grosse Zahl von Wegen übrig bleiben, die vorab der kantonalen Strassenrechtsgesetzgebung unterstellt sind. An Bedeutung dürfen sie den vom FWG erfassten Wegnetzen nicht hintangestellt werden. In diesem zweiten Teil sollen auch die Rechtsverhältnisse an diesen Gehflächen berücksichtigt werden. Insoweit sind also die folgenden Ausführungen des zweiten Teiles allgemeiner als diejenigen des ersten. Zur Auswahl der zur Darstellung kommenden Rechtsfragen vgl. vorne Einleitung.

Der Begriff der Gehfläche ist in der Literatur nicht gefestigt. Er soll aber in dieser allgemeinen Umschreibung diesem zweiten Teil zugrundegelegt werden und den vom Fussgänger, dem Menschen zu Fuss, betretbaren Grund bezeichnen. Dabei soll die rechtlich geduldete faktische Begehbarkeit genügen; das Vorhandensein eines subjektiven Rechtsanspruches auf Begehbarkeit soll nicht Voraussetzung sein. Der Ausdruck der Gehfläche vermag besser als etwa die Ausdrücke "Strasse" oder "Weg" zu zeigen, dass vom Fussgänger Flächen wie etwa Wälder, Weiden, Plätze usw. benutzt werden können; in dieser Hinsicht ist der Begriff der Strasse enger als derjenige der Gehfläche. Wie bei Strassen gilt auch bei Gehflächen der Grundsatz, dass ihnen neben der jeweiligen Bodenfläche diejenigen Kunstbauten zuzuteilen sind, die sie in ihrer Funktion unterstützen. Das gilt für eine Stützmauer ebenso wie etwa für einen Beleuchtungskörper.

1. KAPITEL

ARTEN UND EINTEILUNG VON GEHFLÄCHEN

Der allgemeine Sprachgebrauch kennt eine Vielzahl von Ausdrücken für Wege, die von Fussgängern betreten werden können. Einige Beispiele: Strassen, Fuss-, Flur-, Feld- und Wanderwege, Gassen, Stege, Trampel- und andere -pfade, Promenaden, Wohn-, Privat- und Güterstrassen, gebahnte Wege, Geh- und Schulwege, Reist-, Kirch-, Friedhof- und Leichenwege, Spielstrassen usw. Diese Liste kann nach Belieben erweitert werden. Die Begriffe unterscheiden sich nach Regionen, Kantonen, Bevölkerungs- und Sprachzugehörigkeit usw. und bezeichnen verschiedene **Arten** von Wegen, denen regelmässig eine bestimmte, überwiegende Funktion, eine hauptsächliche Nutzung zukommt. Da ein und derselben Gehfläche in der Regel verschiedene Nutzungsweisen zugeordnet werden, kann ein Flurweg zugleich Schulweg, ein Einkaufsweg zugleich Wohnstrasse und Kirchweg sein usw. Solche Wegearten können als sog. Mischflächen auch dem motorisierten Verkehr dienen. Ueber Funktion und Nutzung der Gehflächen entscheiden die Art und Weise der Einbindung dieser Flächen in das umliegende Verkehrsgeschehen sowie die Nutzung der umliegenden Grundstücke.

In rechtlicher Hinsicht brauchen sich solche Arten von Gehflächen verschiedener Funktionen und Nutzungen nicht voneinander zu unterscheiden. Meist können diese innerhalb gewisser Schranken von verschiedenen Benutzerkategorien nach freiem Belieben betreten werden. Solche Schranken werden vorab durch verkehrsregelnde Massnahmen gesetzt und dienen - meist bei Verkehrsflächen unter Mitbenutzung von Motorfahrzeugen - der Sicherheit der schwächeren Verkehrsteilnehmer.

Wo das positive Recht Verkehrsflächen unterscheidet, spricht man

häufig von deren **Einteilung**, auch Klassierung oder Kategorisierung. Sie gründet in kantonalen Strassengesetzen und weiteren strassen-, sowie verkehrsrechtlichen Erlassen und ist entscheidend für die Bestimmung der Planungs-, Kosten- und Hoheitsträger, der Unterhaltsverpflichteten und Benützer und hat weitere, im kantonalen Recht festgelegte Auswirkungen ¹⁾. Sie kann auch Geltung für die Bestandteile einer Strasse haben. Insbesondere bestimmt sich etwa der Inhaber der Strassenhoheit oder der Träger der Baulast einer Brücke nach der betreffenden Strassenkategorie, zu der die mit der Brücke funktionell verbundene Strasse gehört ²⁾. Die Klassierung erfolgt in den Gesetzen meist nach pragmatischen Gesichtspunkten. Die Rückbesinnung auf zugrundeliegende Einteilungskriterien kann im Einzelfall unerlässlich sein. So ist bei einer Bestimmung über Privatstrassen nicht ohne weiteres ersichtlich, ob damit Strassen im Eigentum Privater, Strassen, die nicht im Gemeingebrauch stehen oder Strassen gemeint sind, die faktisch von jedermann benützt werden können. Die folgende Darstellung nach bestimmten Einteilungskriterien vereinfacht die Erfassung der Rechtsverhältnisse an Gehflächen und ermöglicht einen Ueberblick über dieselben. Mit ihrer Hilfe kann der Geltungsbereich von Verkehrs- und Strassengesetzen umschrieben und somit vom Einflussbereich anderer fussgängerbedeutsamer Normen über Gehflächen abgegrenzt werden.

-
- 1) Vgl. zu den Rechtsfolgen der Einteilung auch Küttel 12 f.; Müller, öffentliche Strasse, 31 ff.; Schauwecker 60 f.
 - 2) Vgl. etwa LGVE 1982 II Nr. 5 S. 192 ff. zur Regelung der Strassenbaulast bei Brückenerneuerung.

§ 8 Einteilung nach Eigentümer

Eine Einteilung nach der Art des Eigentums an den Strassen ist wenig aussagekräftig. Auch bei Strassen im Gemeingebrauch anerkennen die meisten Kantone das privatrechtliche Eigentum und nicht etwa ein vom öffentlichen Recht beherrschtes im Sinne des *domaine public* von Otto Mayer ¹⁾. Im Zweifelsfall sind die kantonalen Einführungsgesetze zum ZGB sowie weitere strassenrechtliche Bestimmungen mit der entsprechenden Judikatur zu konsultieren.

Eigentümer von Strassengrundstücken können nicht nur der Staat und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften - insbesondere Genossenschaften und Korporationen des öffentlichen Rechtes - , sondern auch natürliche und juristische Personen des Zivilrechtes sein. Nur ausnahmsweise werden die Strassen auf Grund des Eigentümers eingeteilt ²⁾. Auch ist dieser nicht ohne weiteres Träger der Strassenhoheit, auch wenn dies im Sinne einfacherer Rechtsverhältnisse an Strassen anzustreben ist ³⁾.

-
- 1) Vgl. zur Problematik Müller, öffentliche Strasse, 45 f. sowie Liver, PrR V/1 129 ff.
 - 2) So sind z.B. "Strassen, die nicht im Eigentum des Kantons, der Gemeinden oder der Güterkorporationen stehen, Privatstrassen" nach Art. 9 SH-StrG (1980).
 - 3) So in Art. 14 Abs. 1 UR-StrG (1971): "Kanton, Einwohnergemeinden und Korporationen sollen die Eigentumsverhältnisse an den ihnen obliegenden Strassen so regeln, dass der Träger der Strassenhoheit identisch ist mit dem Inhaber des Eigentums".

In der Regel stehen dem Gemeingebrauch gewidmete Strassen im Eigentum öffentlich-rechtlicher Körperschaften ⁴⁾. Wie Private können auch der Staat und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts Strassen besitzen, die der Allgemeinheit nicht offenstehen. Solche Strasse stehen im Finanzvermögen ⁵⁾. "Im Unterschied vom Verwaltungsvermögen und von den Sachen im Gemeingebrauch fällt das Finanzvermögen aus dem Bereich der öffentlichen Sachen heraus. Es ist fiskalisches Vermögen und sein Sachgehalt dient nicht unmittelbar der Lösung öffentlicher Aufgaben, sondern nur mittelbar, indem sein Ertrag herangezogen wird zur Deckung der Kosten, die bei der Lösung öffentlicher Aufgaben entstehen" ⁶⁾. Die Zugehörigkeit zum Verwaltungsvermögen bzw. zu den öffentlichen Sachen ⁷⁾ hat unter anderem Auswirkungen auf die Benützbarkeit und den Anwendungsumfang des Privatrechtes auf diese Grundstücke. Immissionen auf Grundstücken und auch Strassen im Finanzvermögen unterliegen beispielsweise - anders als auf solchen im Gemeingebrauch - vollumfänglich der Vorschrift von Art. 684 ZGB (Verbot übermässiger Einwirkungen auf nachbarliches Eigentum) ⁸⁾. Die Zugehörigkeit ist auch mitbestimmend für die Schranken der Eigentumsausübung durch

4) Wicki 31 mit weiteren Verweisen.

5) Ringger 36; VPB 43 (1979) Nr. 23 S. 95.

6) VPB, aaO. S. 101.

7) Vgl. zur Terminologie: Fleiner-Gerster 369 N 25 ff.; Rentsch 341 ff.

8) So der Entscheid des ZH-Obergerichtes in ZR 77 (1978) Nr. 134 S. 304 f.; weitere Hinweise in BR 1983 S. 17 f.

den Strasseneigentümer ⁹⁾.

Wenngleich der Träger des Eigentums als Einteilungskriterium für Strassen von untergeordneter Bedeutung ist, rückt er etwa bei der Bestimmung des Haftpflichtigen bei der Werkeigentümerhaftung ¹⁰⁾ sowie bei der Frage der sog. Oeffentlicherklärung von Strassen ¹¹⁾ ins Zentrum. Sollen Grundstücke oder Strassen im Eigentum Privater der Oeffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, so muss darüber erst das privatrechtliche Verfügungsrecht erlangt werden ¹²⁾. Vorab im ländlichen Raum werden Gehflächen häufig über Grundstücke Privater geführt, ohne dass hiefür besondere Widmungen vorgenommen wurden. Im Streitfall muss geklärt werden, ob der Eigentümer etwa den Zutritt zu Unrecht unterbunden hat.

Streitigkeiten über den Eigentümer an einem Strassen- oder Weggebiet ¹³⁾ sowie solche über deren Abgrenzungen gegenüber anliegenden Grundstücken ¹⁴⁾ sind als Fragen des Privatrechtes vor den Zivilrichter zu bringen.

9) Vgl. dazu Müller, öffentliche Strasse, 45 ff.

10) Gemäss Art. 58 OR; vgl. hinten § 16.

11) Vgl. dazu hinten § 12.II.D.

12) Vgl. dazu hinten § 12.II.D.2.

13) Art. 656 ff. ZGB.

14) Art. 668 f. ZGB.

Der Bestimmung des Eigentümers dient die Eigentumsklage¹⁵⁾, allenfalls die Grundbuchbereinigungsklage¹⁶⁾; der Klärung der Abgrenzung die Grenzscheidungsklage, allenfalls die Eigentumsklage¹⁷⁾.

15) Art. 641 Abs. 2 ZGB.

16) Art. 975 ZGB.

17) Vgl. hiezu ZBl 76 (1975) 121 Erw. 4a (= Imboden/Rhinow I Nr. 4); Kölz N 31 zu VRG 1.

§ 9 Einteilung nach Strassenfunktionen

Die Einteilung von Strassen nach deren Funktionen führt zu Unterscheidungen, die teilweise vom kantonalen und eidgenössischen Gesetzgeber übernommen wurden oder aber mindestens für die Strassenprojektierung von Bedeutung sind. Die funktionellen Merkmale führen in der Literatur nicht zu einheitlichen Unterscheidungen¹⁾. Der uneinheitliche Gebrauch der Terminologie macht die Besinnung auf die einteilenden Merkmale erforderlich. Im folgenden werden diese nur soweit dargestellt, als sie im Rahmen dieser Arbeit interessieren. Wie Gehflächen auch immer eingeteilt werden und welche Funktionen sie immer zu erfüllen haben, sie sollen in jedem Falle nach den Bedürfnissen der Benutzer geplant und errichtet werden.

Im Vordergrund - auch hinsichtlich des FWG - steht die Bezeichnung der Gehflächen auf Grund ihrer Verkehrsfunktion²⁾. Gehflächen mit Verkehrsfunktion dienen dem Berufsverkehr, dem Schülerverkehr, dem Einkaufsverkehr und dem Veranstaltungsverkehr³⁾. Da diese Wege der Erledigung zahlreicher Pflichttätigkeiten dienen, können sie

1) Vgl. etwa die Unterscheidungen bei: Hofstetter 6; Kläusli 40 f. 67; Krause 17; Küttel 7 f. 64 ff., 68 ff; Meier 19 f., 32; Müller, öffentliche Strasse, 32 f.; Perschke 7; Schmitt 13; Wicki 31 ff.; Zimmerlin N 1 zu § 12.

2) Vgl. dazu vorne § 2.

3) Vgl. dazu Schürch S. 2.1 ff.; Mit der Beschränkung auf diese Funktionen ist die Verkehrsfunktion für die Bedürfnisse dieser Arbeit hinlänglich umschrieben. Bei Grenzfällen wird der Verkehrsbegriff von Schauwecker 4 ff., beso. 5 f. verwendet.

auch als "notwendige Wege" bezeichnet werden ⁴⁾.

Gehflächen mit Verkehrsfunktion werden auch im FWG solchen mit Erholungsfunktion gegenübergestellt. Auf dieser Charakterisierung gründend, können die Fusswege von den Wanderwegen abgegrenzt werden, ohne auf bauliche Merkmale Bezug nehmen zu müssen.

Wenngleich nur ausnahmsweise die Unterscheidung nach der Strassenfunktion einer Gehfläche auch in deren rechtlichen Qualifikation zum Ausdruck kommt, kann sie dennoch rechtlich bedeutsam werden. Z.B. muss bei Schulwegen den Besonderheiten der kindlichen Benutzer durch besondere Uebersichtlichkeit etwa, Rechnung getragen werden. Andernfalls kann im Schadenfall unter Umständen ein Werkmangel erblickt werden. Die Ergänzung von Gehflächen besonderer Funktion können durch das öffentliche Interesse gefordert sein ⁵⁾. Anders als bei der Planung und Projektierung von Strassen für Motorfahrzeugverkehr, deren Gestaltung vorrangig als Funktion von Verkehrsmenge und -zusammensetzung gesehen wird, muss die Planung und Projektierung von Gehflächen auch deren Verkehrs- bzw. Erholungsfunktionen berücksichtigen ⁶⁾. Die Diskussion der letzten Jahre über Schulwege hat die besonderen Bedürfnisse, die der Schü-

4) Machtemes, Band 1, 88.

5) Vgl. zum öffentlichen Bedürfnis als Voraussetzung einer Widmung zum Wanderweg: Schmitt 21.

6) Vgl. dazu Apel/Brandt S. 166 f.

lerverkehr stellt, ins Bewusstsein gerufen 7).

In älteren und heute noch gebräuchlichen, nach verschiedenen Strassenfunktionen orientierten Wegebezeichnungen kann der Umfang der Oeffentlicherklärung zum Ausdruck kommen. Eine Nutzungsänderung darf nur mit entsprechender Umwidmung erfolgen. Besteht beispielsweise ein Reckweg auf Grund des Gesetzes oder auch infolge Unvordenklichkeit, darf dieser nicht ohne weiteres einer anderen Funktion zugeführt werden. Eine Oeffnung für die Erholungssuchenden bedarf einer neuen Widmung und somit auch eines zugrundeliegenden Verfügungsrechtes. Andernfalls kann der dahingefallene Reckweg nicht aufrechterhalten werden 8). Besteht dagegen die "neue" Nutzung auch schon seit Unvordenklichkeit - beispielsweise werden Saum- und Pilgerwege heute nicht mehr zu ihrer namengebenden Bestimmung gebraucht und stehen unbestritten dem Wanderer offen - ist diese genügende Grundlage für die Oeffentlichkeit. Bei folgenden ausgewählten Beispielen ist etwa an eine besondere Wegewidmung, wie vorne beschrieben, zu denken: Reckweg 9), Holzab-

-
- 7) Einen besonders praxisnahen Einstieg in die Problematik vermittelt die Studie von Boesch/Oswald; Vgl. im weiteren Fussgängerzeitung Nr. 6 (Februar 1988) S. 2 ff. sowie die Literaturzusammenstellung im Sonderheft "Kind und Verkehr" der Zeitschrift "und Kinder" Bd. 3 (1982) Heft 12 S. 12-95 ff.
- 8) So Liver, Fluss- und Seeufer, 656.
- 9) Als Bsp. § 176 ZH-EG/ZGB (1911): "Die Ufereigentümer an einem Fluss haben den Schiffahrern zu gestatten, sich der vorhandenen Reckwege zu bedienen sowie wenn nötig am Ufer zu landen, die Schiffe vorübergehend daran zu befestigen und die Ladung eine Zeitlang auszusetzen. Der Schaden ist zu ersetzen". Vgl. auch Liver, Fluss- und Seeufer, 655 f. und Zürcher 96 f.

fuhrweg ¹⁰⁾, Kirch-, Leichen-, Reist-, Saum-, Güter-, Viehtrieb-, Schul- und Reitweg.

10) Vgl. etwa in § 108 Abs. 2 ZH-LwG (1979).

§ 10 Einteilung nach Öffentlichkeit eines Weges;
Frage der Unvordenklichkeit

I. Allgemeines

Sowohl das Strassenrecht als auch das Verkehrsrecht nehmen Strasseneinteilungen nach dem Kriterium der Öffentlichkeit vor. Jenes wird vorwiegend vom kantonalen Recht beherrscht, während dieses vorab bundesrechtliche Vorschriften - namentlich aus dem Strassenverkehrsgesetz (SVG) - beinhaltet ¹⁾.

Im Sinne des **Verkehrsrechtes** gelten Strassen dann als öffentlich, "wenn sie einem unbestimmten Benutzerkreis offen stehen (tatsächliche oder auch faktische Benützungsmöglichkeit ²⁾, unbesehen darum, ob sie von allen oder nur von bestimmten Kategorien von Verkehrsteilnehmern oder nur zu einem bestimmten Zweck benützt werden können" ³⁾; es sind Strassen, die nicht ausschliesslich dem privaten Gebrauch, sondern dem allgemeinen Verkehr die-

1) Diesem Strassenrechtsbegriff im engeren Sinne, verstanden als Regelungskomplex unter Ausklammerung des Strassenverkehrsrechtes, wird ein weiterer gegenübergestellt, der als Inbegriff aller Normen über die Strassen verstanden werden kann. In dieser Arbeit wird der Strassenrechtsbegriff im engeren Sinne verwendet. Vgl. zur Unterscheidung besonders Schauwecker 17 ff.

2) So Müller, öffentliche Strasse, 23; Wicki, 29; VPB 43 (1979) Nr. 23 S. 102 f. Erw. 3e.

3) SVG-Botschaft in BBI 1955 II 8; BGE 112 IV 39 f.

nen ⁴⁾ oder tatsächlich einem unbestimmten, nicht durch persönliche oder rechtliche Beziehungen untereinander oder zum Berechtigten verbundenen Personenkreis, also praktisch jedermann, selbst in beschränktem Umfang zur Benützung offenstehen ⁵⁾.

Massgebend für die Öffentlichkeit im Sinne des **Strassenrechtes** ist, ob die Strasse dem Gemeingebrauch gewidmet ist ⁶⁾ oder aus einem anderen Rechtsgrund von jedermann unentgeltlich begangen werden kann.

Den öffentlichen Strassen können die nicht-öffentlichen sowie die Privatstrassen gegenübergestellt werden. Wann eine Privatstrasse als öffentlich - im strassenrechtlichen oder verkehrsrechtlichen Sinne - angesprochen werden kann, muss den Umständen im Einzelfall entnommen werden ⁷⁾. Soweit die Begehbarkeit von Gehflächen in Frage steht, interessiert vorab der strassenrechtliche Begriff der Öffentlichkeit. Das Strassenverkehrsrecht ist - soweit es durch Bundesrecht geregelt wird - zur Regelung des Fussgängerverkehrs nicht befugt ⁸⁾.

4) So Art. 1 Abs. 2 VRV und Art. 1 Abs. 1 SVG; BGE 105 IV 44 Erw. 2b; BGE 104 IV 108 Erw. 3.

5) So NGVP 1. Jg. Nr. 27 S. 72, Erw. 2.

6) So statt vieler Art. 1 Abs. 1 SG-StrG.

7) Vgl. dazu etwa Ringger 26 ff.

8) Vgl. Art. 37bis BV. Dazu Lendi in Kommentar BV, Art. 37bis, Rz. 2 ff.

II. Oeffentlichkeit aufgrund von Unvordenklichkeit

Ausser durch Widmungsakt kann eine Strasse infolge unvordenklicher Verjährung - auch als Unvordenklichkeit oder Immemorabilität bezeichnet - im Dienst der Oeffentlichkeit stehen ⁹⁾. Die Benutzung der Strasse ist zu einem Gewohnheitsrecht geworden ¹⁰⁾. Der Widmungsakt braucht in diesen Fällen nicht nachgewiesen zu werden. Ist er dennoch erfolgt, kommt ihm lediglich deklaratorische Bedeutung zu ¹¹⁾; sein Erlass kann im Interesse der Rechtssicherheit geboten sein ¹²⁾. Die unvordenkliche Verjährung begründet eine "widerlegbare Vermutung ¹³⁾ dafür, dass die Strasse vor Menschengedenken der Oeffentlichkeit zum Gemeingebrauch übergeben wurde und sie somit eine öffentliche Strasse ist" ¹⁴⁾. Im Einzelfall ist der Gegenbeweis möglich, dass der öffentliche Gebrauch der Sache nur geduldet oder missbräuchlich war ¹⁵⁾.

-
- 9) Vgl. etwa Liver, PrR V/1, 278; Rentsch 356; BGE 94 I 574 f. Erw. 2a; ZWR 21 (1987) 194 f. Erw. 2a; PVG 1986 Nr. 12 S.46 ff.
- 10) So etwa Küttel 15; Müller, öffentliche Strasse, 29.
- 11) Müller, öffentliche Strasse, 29; Ringger 63.
- 12) Müller, öffentliche Strasse, 29.
- 13) Für den Charakter einer widerlegbaren Beweisvermutung der Immemorabilität sprechen sich - ausser die bei Müller, öffentliche Strasse, 29 Anm. 2 aufgeführten - nachstehende Autoren aus: Fleiner 368; Rentsch 356.
- 14) Müller, öffentliche Strasse, 29 mit weiteren Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung.
- 15) ZBJV 67 (1931) 187.

Voraussetzung der unvordenklichen Verjährung ist der Nachweis, dass ein Weg seit unvordenklicher Zeit im öffentlichen Gebrauch stand und dieser Zustand als rechtmässig angesehen wurde¹⁶⁾. Dieser vorausgesetzte Besitz ist jedoch dann nicht gegeben, wenn der betreffende Eigentümer den Durchgang lediglich aufgrund einer prekaristischen Gestattung¹⁷⁾ geduldet hat oder der Durchgang aufgrund einer obligatorischen Berechtigung gewährt wurde¹⁸⁾. In zeitlicher Hinsicht muss die Öffentlichkeit als Rechtszustand solange bestanden haben, "dass sein Anfang sich im Dunkel der Vorzeit verliert, also über Menschengedenken hinaus liegt, ... Nach Art eines Rechtszustandes besteht aber ein Wegrecht dann seit unvordenklicher Zeit, wenn es in gutem Glauben seit Menschengedenken ungefragt und ungewehrt, einem Bedürfnis entsprechend, ununterbrochen ausgeübt worden ist. Dieser Grundsatz war in den Rechten der schweizerischen Kantone dermassen allgemein verbreitet, dass seine Geltung für privat- und öffentlich-rechtliche Verhältnisse solange angenommen werden darf, als nicht der Gegenbeweis erbracht ist"¹⁹⁾.

Nach anderer Umschreibung gilt ein Zustand dann als "unvordenklich, wenn die Kunde eines anderen Zustandes der memoria hominum entschwunden ist. Gefordert wird, dass die gegenwärtige Generation

16) Rentsch 356; BGE 94 I 574 f. Erw. 2a.

17) vgl. hiezu hinten § 12.III.

18) So in ZWR 21 (1987) 195 Erw. 2a.

19) BGE 74 I 48 f. Erw. 3.

keine andere Situation gekannt und auch von ihren Vorfahren nicht in Erfahrung gebracht hat" ²⁰⁾. Ohne eine starre Grenze festlegen zu wollen, hat die Praxis verschiedentlich eine für Unvordenklichkeit erforderliche Zeitspanne von rund 80 Jahren oder zwei Generationen festgelegt ²¹⁾.

III. Oeffentlichkeit infolge Eigentumsbeschränkungen des öffentlichen Rechtes oder des Privatrechtes

Gehflächen können auch durch Eigentumsbeschränkungen der Oeffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Eigentumsbeschränkungen - Schranken des Eigentums also, die durch das private oder öffentliche Recht errichtet werden ²²⁾ - werden in unmittelbar und mittelbar gesetzliche eingeteilt ²³⁾. Die ersten entstehen ipso iure ²⁴⁾ und können den belasteten Eigentümer zugunsten der Allgemeinheit verpflichten, "die Benutzung seines Grundstückes in bestimmter Hinsicht zu dulden oder die Ausübung bestimmter Eigentumsbefugnisse zu unterlassen" ²⁵⁾. Sie entziehen dem belasteten Grundeigentümer

20) ZWR 21 (1987) 195 Erw. 2a.

21) Z.B. in PVG 1984 S. 44; PKG 1986 Nr. 2 S. 20 Erw. b.

22) Meier-Hayoz, Syst. Teil, N. 195.

23) Liver, Einleitung, N 86; Meier-Hayoz aaO; Toller-Schwarz 94 f

24) Meier-Hayoz aaO.

25) Liver, Einleitung, N 86; vgl. zur Umschreibung auch AGVE 1985 135 ff.

die Befugnis, bestimmte Einwirkungen Dritter mit den negatorischen Klagen abzuwehren ²⁶⁾. Unmittelbare gesetzliche Eigentumsbeschränkungen können im Bundesrecht wie im kantonalen Recht, im Privatrecht wie im öffentlichen Recht gründen. Im Unterschied zu den mittelbaren gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen, die dem Gemeinwesen die Verfügungsgewalt zum Erlass einer Widmung liefern können ²⁷⁾, bedürfen die unmittelbar gesetzlichen Beschränkungen keiner Konkretisierung ²⁸⁾. So kann ein Wegrecht für die Allgemeinheit unmittelbar durch Gesetz begründet werden ²⁹⁾. Ein Beispiel hierfür ist Art. 699 ZGB, der den Zutritt zu Wald und Weide regelt. Weitere Beispiele hierfür finden wir etwa im Zürcher Landwirtschaftsgesetz: "Fussgänger sind berechtigt, Flur-, Genossenschafts- und Holzabfuhrwege ohne besondere Erlaubnis zu benützen" ³⁰⁾. Oder: "Gebahnter Wege durch offenes Feld und Wald darf jeder Fussgänger sich bedienen, wenn kein besonderes Verbot im Wege steht" ³¹⁾.

26) Meier-Hayoz, Syst. Teil, N 195.

27) Vgl. hinten § 12.II.D.2.b.bb.

28) Erfolgt dennoch - gestützt auf eine unmittelbar eigentumsbeschränkende Gesetzesbestimmung - eine entsprechende Behördenverfügung, so kommt dieser bloss deklaratorische Bedeutung zu. Vgl. zur Auslegung einer solchen Behördenerklärung über die Schutzwürdigkeit eines Kulturdenkmales, die sich unmittelbar aus dem Gesetz ergibt: NVwZ 1983 S. 100 f. Nr. 16.

29) Liver, PrR V/1, 278 bei Anm. 13.

30) § 111 Abs. 1 ZH-LwG (1979).

31) § 185 ZH-EG/ZGB (1911).

Die wohl häufigsten unmittelbaren gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen, die die Öffentlichkeit an Gehflächen begründen, finden sich in den Nutzungsplänen im Zusammenhang mit den dazugehörigen Nutzungsvorschriften in den kantonalen und kommunalen Planungs- und Baugesetzen ³²⁾.

Die durch unmittelbare gesetzliche Regelung bewirkte Öffentlichkeit unterscheidet sich zumindest tatsächlich nicht vom strassenrechtlichen Gemeindegebrauch ³³⁾.

Gesetzliche Eigentumsbeschränkungen können - als sog. Doppelnormen - sowohl öffentlichrechtlicher wie privatrechtlicher Natur sein. Dieser Zuteilung kommt Bedeutung zu für die Ueberprüfung allfälliger Zutrittsbehinderungen durch den Zivil-, bzw. den Verwaltungsrichter. Zudem muss das Gemeinwesen über die Einhaltung öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen wachen; für die Beachtung privatrechtlicher Beschränkungen hingegen haben die jeweiligen Berechtigten selber zu sorgen. Die Charakterisierung der Doppelnorm wurde im schweizerischen Recht an Hand von Art. 699 ZGB präzisiert. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut: "Das Betreten von Wald und Weide und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze und dergleichen sind in ortsüblichem Umfange jedermann gestattet, soweit nicht im Interesse der Kulturen seitens der zuständigen Be-

32) Vgl. dazu hinten § 12.II.D.b. Vgl. zur Illustration das Beispiel eines Wanderweges, auf dem ein öffentliches Wegrecht auf der Grundlage einer Eintragung im kommunalen Strassenplan als unmittelbare gesetzliche öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung lastet: PVG 1986 Nr. 50 S. 140 f.

33) So auch für das deutsche Recht: Schmitt 34.

hörde einzelne bestimmt umgrenzte Verbote erlassen werden" (Abs. 1). Nach einhelliger Auffassung schliesst dieses Recht alle Formen des Betretens ein, welche am Grundstück keinen nennenswerten Schaden bewirken³⁴⁾. Das Bundesgericht beurteilte Art. 699 ZGB wiederholt als Doppelnorm³⁵⁾. Während Meier-Hayoz diese Charakterisierung übernommen hat³⁶⁾, stösst sie bei Liver³⁷⁾ auf Kritik³⁸⁾.

-
- 34) Vgl. hiezu Toller 20 mit weiteren Hinweisen sowie Matter 22.
- 35) Begründet in BGE 96 I 102; bestätigt in 106 Ib 47, beso. Erw. 4a S. 48 ff.
- 36) Meier-Hayoz N 13 zu ZGB 699.
- 37) Liver, PrR V/1, 279 f.; weitere kritische Stimmen zit. in BGE 106 Ib 49 Erw. 4a.
- 38) Vgl. zum ganzen: Seiler, OL, 28 ff.; Toller-Schwarz 24 ff.; Felix Schöbi: Art. 699 Abs. 1 ZGB als Norm des privaten und öffentlichen Rechts. In: ZBJV 120 (1984) 180-188; PVG 1987 Nrn. 42 und 43 zur Frage des Verbotes eines Orientierungslaufes.

§ 11 Ausgewählte Arten von Gehflächen

Durch charakterisierende Merkmale werden Gehflächen im allgemeinen Sprachgebrauch bestimmten Gruppen oder Arten zugeordnet. Diese Charakterisierung kann aufgrund des Verkehrsaufkommens (z.B. verkehrsberuhigte Strasse), der hauptsächlichen Nutzung (z.B. Bewirtschaftungsstrasse), der örtlichen Lage (z.B. Seeuferweg), des Alters des Weges (z.B. historische Wege) usw. erfolgen. Nachfolgend werden Arten von Gehflächen dargestellt, die den Bedürfnissen des Fussgängers in besonderem Masse Rechnung tragen und/oder weit verbreitet sind. Zusätzliche Arten von Gehflächen werden unter dem Aspekt ihrer raumplanerischen Behandlung hinten in § 19 dargestellt. Die folgende Darstellung will lediglich einen Ueberblick vermitteln und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

I. Verkehrsberuhigte Strassen und Wohnstrassen

Der Verkehr auf einer Strasse kann durch bauliche und/oder signaltechnische Massnahmen unterbunden oder gedrosselt werden - die Strasse wird verkehrsberuhigt. Der Ausdruck der Verkehrsberuhigung ist zwar geläufig, umfasst aber - je nach Autor - unterschiedliche Massnahmen ¹⁾. Diese können in baulichen oder verkehrspolizeilichen

1) Vgl. zur Terminologie etwa Jaag, Verkehrsberuhigung, Anm. 5 mit Hinweisen; Touring Club der Schweiz (Hrsg.), Sicherheit im Quartier. Eine Orientierung über Massnahmen zur Verkehrsberuhigung (o.O., 1988), 4 ff, mit Literaturhinweisen auf S. 25 ff.; Brohm 5 f.; Meier, Verkehrsberuhigungsmassnahmen, 4 ff.

Vorkehren bestehen, die zum Ziel haben, das Verkehrsaufkommen oder die Durchfahrtsgeschwindigkeit vorab des motorisierten Verkehrs auf einer Strasse zu drosseln ²⁾. Häufig werden die Wohnstrassen, deren Verkehrsregime in Art. 43 der Strassensignalisationsverordnung (SSV) geregelt ist ³⁾, von den übrigen verkehrsberuhigten Strassen unterschieden, die weder im eidgenössischen noch im kantonalen Recht eine eingehende Regelung erfahren haben ⁴⁾.

Verkehrsberuhigende Massnahmen dienen regelmässig auch dem Menschen zu Fuss, der dadurch grössere Bewegungsfreiheit (zurück-)gewinnt.

An dieser Stelle sollen nicht einzelne Massnahmen dargestellt und auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin überprüft werden ⁵⁾. Es sei

-
- 2) Vgl. zu einzelnen Massnahmen der Verkehrsberuhigung statt vieler M. Rotach u.a., Beispiele von Wohnschutz-Massnahmen (IVT Bericht Nr. 81/1), Zürich 1981.
 - 3) Siehe auch die Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes über Wohnstrassen vom 1. Mai 1984 sowie die dazugehörenden Erläuterungen.
 - 4) Diese Unterscheidung in Wohnstrassen einerseits und verkehrsberuhigte Strassen andererseits trifft auch Art. 10 BE-Bauverordnung (1985), der - zusammen mit anderen Bestimmungen - die Erschliessung regelt. Als verkehrsberuhigte Strasse wird darin jene Strasse bezeichnet, "auf der die Geschwindigkeit durch bauliche Massnahmen und verkehrspolizeiliche Beschränkungen herabgesetzt ist" (Art. 10 Abs. 3 Satz 1).
 - 5) Siehe dazu die detaillierten Ausführungen in Meier, Verkehrsberuhigungsmassnahmen sowie den Aufsatz Jaag, Verkehrsberuhigung.

lediglich auf zwei immer wieder gehörte Argumente eingegangen: verkehrsberuhigende Massnahmen stellten unzulässige Hindernisse dar und beschränkten in unzulässiger Weise das Grundrecht der persönlichen Freiheit.

A. "Hindernisse" im SVG

"Verkehrshindernisse dürfen nicht ohne zwingende Gründe geschaffen werden ... " ⁶⁾. Es kann sich fragen, ob insbesondere Aufpflästerungen der Strasse, sogenannte vertikale Versätze, die zu einer spürbaren Reduktion der Geschwindigkeit führen, als Verkehrshindernisse im Sinne des SVG angesprochen werden müssen.

Wie der Bundesrat in einem grundsätzlichen Entscheid ausführt, bezweckt diese Vorschrift des SVG die Sicherstellung des widmungsgemässen Gebrauches einer Strasse ⁷⁾; der bestimmungsgemässe Gebrauch soll nicht durch Hindernisse erschwert werden.

Die Art der Widmung einer Strasse ist aber eine typisch strassenrechtliche Anordnung und als solche der Regelung des kantonalen Rechtes unterstellt ⁸⁾. Das Strassenverkehrsrecht greift erst dann Platz, wenn die Strasse gebaut ist, befahren werden kann. Nicht nur die Widmung, auch die Bestimmungen über Anlage, Bau und Ge-

6) Art. 4 Abs. 1 SVG.

7) ZBl 85 (1984) 277 Erw. 1b.

8) Vgl. zur Widmung insbesondere hinten § 12.II.

staltung unterstehen dem kantonalen Recht. Wo nun Aufpflasterungen Bestandteil der Strassenanlage sind, beurteilt sich deren Zulässigkeit ausschliesslich nach kantonalem Recht ⁹⁾. Der Gesetzgeber wollte mit Art. 4 SVG auch lediglich vorübergehende Verkehrshindernisse erfassen ¹⁰⁾, wie etwa Strassenbaustellen, Materialablagerungen usw. ¹¹⁾. Aus der Kompetenzaufteilung im Strassenwesen zwischen Bund und Kantonen sowie der Entstehungsgeschichte von Art. 4 SVG ergibt sich somit klar, dass verkehrsberuhigende Massnahmen, die - wie etwa Aufpflasterungen - Bestandteil der Strassenanlage geworden sind, keine Verkehrshindernisse im Sinne des SVG sind ¹²⁾.

B. Unzulässige Beschränkung der persönlichen Freiheit

Es ist unbestritten, dass bauliche Massnahmen - wie etwa Aufpflasterungen, mit denen der Fahrzeuglenker zu einer Geschwindigkeitsreduktion gezwungen wird, Eingriffscharakter haben. Die Frage ist aber, ob diese Massnahmen nur soweit zulässig sind, als sie nicht die persönliche Freiheit verletzen, bzw. ob diese Eingriffe nicht in einem formellen Gesetz festgelegt sein müssen.

Nach Lehre und Rechtsprechung schützt das Grundrecht der persönlichen Freiheit alle Freiheiten, welche "elementare Erscheinungen

9) Vgl. hiezü Jaag, Verkehrsberuhigung, 299.

10) ZBl 84 (1985) 277.

11) Vgl. Aufzählung in ZBl aa0.

12) So auch Meier, Verkehrsberuhigungsmassnahmen, 104 f.

der Persönlichkeitsentfaltung" des Menschen darstellen ¹³⁾. Zum Schutzbereich der persönlichen Freiheit zählen namentlich das Recht auf Leben, die Bewegungsfreiheit (v.a. Schutz vor ungerechtfertigten Freiheitsentzügen), das Recht auf physische und psychische Integrität ¹⁴⁾. Jedoch steht nicht jede Fortbewegungsmöglichkeit unter dem Schutz der persönlichen Freiheit ¹⁵⁾. "Das Grundrecht der persönlichen Freiheit soll die Menschenwürde und den Eigenwert des Individuums garantieren, hingegen kann es nicht darum gehen, auch banale Tätigkeiten in den Schutzbereich dieses Grundrechts miteinzubeziehen" ¹⁶⁾. Die möglichst ungehinderte Benützung eines Motorfahrzeuges kann nun nicht als elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung angesprochen werden; sie steht daher nicht unter dem Schutzbereich der grundrechtlich garantierten persönlichen Freiheit ¹⁷⁾.

II. Uferwege

Uferwege dienen der Erschliessung von See- und Flussufern für Bewirtschaftung und Erholung. Sie können parallel zu den Ufern ge-

13) Vgl. statt vieler Häfelin/Haller Rz 1167.

14) Statt vieler Häfelin/Haller Rz 1158 ff.

15) BGE 108 Ia 59 (Herumfahren mit Motorboot und Surfbrett steht nicht im Schutzbereich).

16) BLVGE 1983/1984 S. 102.

17) So auch Jaag, Verkehrsberuhigung, 310; Meier, Verkehrsberuhigungsmassnahmen, 188; BLVGE 1983/1984 S. 102.

führt werden oder als Stichstrassen zu diesen ausgestaltet sein. Neben der Bedeutung für die Erholung und den Tourismus kommt den See- und Flussufern vorab auch ökologische Bedeutung zu ¹⁸⁾. Bei der Errichtung von Uferwegen, besonders bei Stichstrassen und Badewegen und -stegen, sind denn auch die in zahlreichen Erlassen zum Schutze der Gewässer enthaltenen Vorschriften zu beachten. Diese beinhalten nicht selten ein Verbot für alle baulichen Anlagen - zumindest in speziell festgelegten Wasser- und Sperrzonen ¹⁹⁾.

Die Verbesserung des Uferzuganges liegt im Interesse der Öffentlichkeit. Die wird etwa im Planungsgrundsatz des Raumplanungsgesetzes (RPG) ausgedrückt, in dem die planungspflichtigen Behörden verpflichtet werden, die Landschaft zu schonen und insbesondere dafür zu sorgen, dass "See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden" ²⁰⁾. Das bedeutende öffentliche Interesse am Zugang zum Seeufer ist auch vom Bundesgericht anerkannt worden ²¹⁾. Einige Kantone kennen Erlasse, die den Schutz der Uferlandschaften und die Begehung von See- und Fluss-

18) Vgl. zur Bedeutung der Seeufer: Seeufer Teil A 11 ff.

19) Vgl. etwa § 3 f. LU-VO zum Schutz des Sempachersees und seiner Ufer. Dazu: LGVE 1982 III. Nr. 29 S. 374 ff.

20) Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG; vgl. zur Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung: Liver, Fluss- und Seeufer, 651 ff. sowie EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 3 N 33 S. 104.

21) ZBl 87 (1986) 373 Erw. 5 b.

ufern eingehend regeln ²²⁾.

Ufer- und Strandwege werden nicht nur auf der landeinwärtsgelegenen Uferseite errichtet, sondern - unter Aufschüttung eines Dammes - auch seeseits. Wird dem an ein öffentliches Gewässer anstossenden Grundeigentümer - dessen Liegenschaft vom Land her einen genügenden Zugang hat - der Seezugang durch eine Dammaufschüttung für einen Uferweg erschwert, muss er sich dies ohne Anspruch auf Entschädigung gefallen lassen ²³⁾. Der Anstoss eines Grundstückes an ein öffentliches Gewässer begründet keinen Rechtsanspruch ²⁴⁾, sondern ist ein "tatsächlicher Zustand, der zur Wahrung eines öffentlichen Interesses geändert werden" kann ²⁵⁾.

III. Trampelpfade

Trampelpfade, ausgetretene Fusswege, ungebahnte Wege u.ä. sind grundsätzlich der Benützung durch den Fussgänger vorbehalten. In

-
- 22) Vgl. etwa BE-Gesetz über See- und Flussufer (SFG) vom 6. Juni 1982; TG-Gesetz über die öffentliche Zugänglichkeit der Ufer (verabschiedet vom Grossen Rat am 25. April 1983); Art. 11 NE-WRG vom 12. Januar 1954.
- 23) So in BGE 105 Ia 219 ff.; vgl. dazu auch Liver, Fluss- und Seeufer, 660; vorbehalten bleiben besondere kantonale Erlasse oder Vereinbarungen, hiezu EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 5 N 27 S. 134.
- 24) BGE 105 Ia 222 Erw. 2.
- 25) Liver, Fluss- und Seeufer, 660 mit weiteren Verweisen auf Lit.; BVR 1986 246 ff.

der Literatur und Rechtsprechung werden sie den gebahnten Strassen und Wegen gegenübergestellt, die - ungleich jenen - als Werke im Sinne von Art. 58 OR angesprochen werden müssen²⁶⁾. Den ungebahnten Wegen können aber auch die Dienstbarkeits-, Brachwege und Wegberechtigungen der Dreifelderwirtschaft gegenübergestellt werden²⁷⁾. Diese Umschreibung ist nicht gebräuchlich und wird - soweit ersichtlich - nur bei Huber erwähnt. Eine eigene Umschreibung des ungebahnten Weges kennt das Versicherungsrecht²⁸⁾. Es geht dort um die Frage, welche Minimalanforderungen an Wege - auch im Gebirge - zu stellen sind, damit der Benützer bei einem Unfall noch versichert ist.

Für die Frage der Begehbarkeit ist wesentlich, dass der jeweilige Eigentümer des Weggrundes auch als Eigentümer des Trampelpfades über den Zugang Dritter darauf befinden kann. Der Trampelpfad teilt das rechtliche Schicksal der zugrundeliegenden Liegenschaft. Weil der Trampelweg kein Bauwerk im Sinne von Art. 675 ZGB (Bau-recht) ist, kann - auch bei Vorliegen einer Wegedienstbarkeit - kein Sondereigentum des Dienstbarkeitsberechtigten am Weg geschaffen werden²⁹⁾.

26) Vgl. etwa Liver N 38 zu ZGB 743; Pfau 8 Anm. 46; Zimmerlin N 1 zu BauG 11; BGE 91 II 283 Erw. 2; SJZ 31 (1934/35) S. 296 Nr. 239; vgl. auch hinten § 15.I.

27) Huber 31 f.

28) Vgl. dazu eingehend Dannegger 74 ff.

29) Liver N 38 zu ZGB 743.

Führen Trampelpfade über Wald und Weide im Sinne von Art. 699 Abs. 1 ZGB, können diese in ortsüblichem Umfange betreten werden. Das Vorliegen eines Trampelpfades dehnt die Zutrittsberechtigung nicht etwa über diese Bestimmung hinaus aus. Weitere Merkmale - wie etwa besondere, dem Fussgänger und Wanderer Zutritt verschaffende Einrichtungen wie Durchlässe in Umzäunungen, Trüllen usw. - können dem Benützer eine über das Zutrittsrecht nach Art. 699 ZGB hinausgehende Betretungsbefugnis anzeigen. Solche - vornehmlich prekaristischen - Gestattungen des Durchganges durch den Grundeigentümer bilden vielfach die Grundlage einer Betretungsmöglichkeit, die über den Ortsgebrauch gemäss Art. 699 ZGB hinausgeht oder über Grundstücke führt, die nicht als Wald oder Weide im Sinne dieser Bestimmung angesprochen werden können. Werden keine besseren Rechte Dritter verletzt, kann der Eigentümer den Trampelpfad mittels Einzäunungen, Aufstellen von Verbotstafeln u.ä. sperren ³⁰⁾.

Im Einzelfall - etwa zur Ergänzung einer Wegnetz-Lücke - kann ein Trampelpfad auch mittels Baulinien gesichert werden.

30) Vgl. auch Zürcher 35 f.

IV. Arkadenwege

Arkadenwege - auch Kolonnaden oder überbaute Trottoirs ³¹⁾ - sind "Laubengänge, bei denen der bis zur Strassenfluchtlinie vorgezogene Gebäudeteil mit Hilfe von Bögen auf Pfeiler oder Säulen gestützt wird" ³²⁾. Grundsätzlich der Benützung durch den Fussgänger vorbehalten, dienen sie durch ihre bauliche Abgrenzung zur anliegenden Strasse wirkungsvoll der Verkehrstrennung. Ihre Errichtung kann in kantonalen ³³⁾ und kommunalen Erlassen ³⁴⁾ gründen und durch Arkadenbaulinien gesichert werden, die - wie alle übrigen Bau- oder Strassenlinien auch - Eigentumsbeschränkungen darstellen, indem sie für das Erdgeschoss ein Bauverbot bewirken ³⁵⁾. Die Errichtung eines Arkadenganges mit Sicherung des Durchgangsrechtes für Fussgänger kann auch als Nebenbestimmung einer Ausnahmebewilligung - z.B. für das Unterschreiten des Strassenabstandes - vorgesehen werden ³⁶⁾. Wird die Arkade auf Grund einer Dienstbar-

31) Vgl. zur Terminologie: Machtemes Bd. I 106 f.

32) Kodal/Krämer 187.

33) Vgl. etwa: § 25 und 42 BS-StrG (1937); § 138 AG-BauG (1971); Art. 41 Abs. 2 AR-EG/RPG (1985); Art. 24 Abs. 2 lit. c UR-BauG (1970, Fassung 1981).

34) Vgl. dazu der in BGE 95 I 546 ff. beurteilte Sachverhalt; ebenso BGE 99 Ia 364 ff.

35) Dilger § 11 N 51 S. 283; Zimmerlin N 7 zu BauG 137-140.

36) Vgl. als Beispiel RPR 1985/1986 XII. Band, Nr. 25 S. 87: in diesem Fall hatte der Grundeigentümer das Zurverfügungstellen des Arkadentrottoirs für den öffentlichen Fussgängerverkehr entschädigungslos zu dulden.

keit zu Gunsten des Gemeinwesens errichtet, kann im Laufe veränderter Nutzungsverhältnisse Bestand sowie Umfang der Begehbarkeit streitig werden ³⁷⁾. In einem Feststellungsurteil kann sodann geklärt werden, ob eine solche Dienstbarkeit allenfalls auf der Grundlage von Art. 736 Abs. 1 ZGB vom Richter gelöscht werden kann. Bei der Prüfung der Servitutsberechtigung muss im Einzelfall beachtet werden, dass ein Wegfallen eines Interesses an einer Dienstbarkeit, die die Begehung eines Grundstückes zum Inhalt hat, "von vornherein nur mit Zurückhaltung bejaht werden" kann ³⁸⁾.

37) So etwa in ZR 80 (1981) Nr. 17 S. 55 ff.

38) ZR aaO. Erw. VII.3 S. 58.

2. KAPITEL

RECHTLICHE SICHERUNG

§ 12 Zweck und Instrumentarien zur rechtlichen Sicherung

Das FWG bezweckt die Planung, Anlage und Erhaltung zusammenhängender Fuss- und Wanderwegnetze (Art. 1 FWG). Es will u.a. dem drohenden Verschwinden von Fuss- und Wanderwegen durch Verteerung, durch Ausbau für bzw. Beanspruchung durch den motorisierten Verkehr und dem Verfall infolge ungenügender Unterhaltarbeiten sowie der Unterbrechung bestehender Wegverbindungen durch bauliche Massnahmen zu Gunsten Dritter entgegenwirken. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht es Massnahmen vor, um die Gehflächen zu sichern. Rechtlich zu sichern ist die allgemeine Begehbarkeit, der öffentliche Zugang (Art. 6 Abs. 1 lit. c FWG). Diese Ergänzung des Art. 6 FWG im Vergleich zum bundesrätlichen Entwurf, der die rechtliche Sicherung nicht erwähnte, wurde im Nationalrat von der vorbereitenden Kommission eingebracht ¹⁾. Der Ständerat schloss sich der Ergänzung an ²⁾, die ursprünglich - d.h. vor der Abänderung durch die Redaktionskommission ³⁾ - fol-

1) Amtl. Bull. NR. 1985, 1379.

2) Amtl. Bull. StR 1985, 551.

3) Vgl. zur Bedeutung einer Abänderung oder Ergänzung durch die Redaktionskommission für die Auslegung Gygi 134.

genden Wortlaut hatte: "Die Kantone sorgen dafür, dass Fuss- und Wanderwegnetze ... (lit. c) für die Begehbarkeit durch die Allgemeinheit rechtlich gesichert werden" und im französischen Wortlaut: "... (lit. c) d'assurer juridiquement l'accès au public en général" ⁴⁾. Nach den Worten des Kommissionsberichterstatters Nationalrat Ruffy enthält Art. 6 lit. c FWG "la garantie juridique permettant l'utilisation des chemins par le public" ⁵⁾.

Aus den Materialien wird also klar, dass unter der nicht sehr aussagekräftigen rechtlichen Sicherung des öffentlichen Zuganges in Art. 6 Abs. 1 lit. c FWG die rechtliche Sicherung der Begehbarkeit durch die Allgemeinheit zu verstehen ist. Zur rechtlichen Sicherung gehört aber auch, dass die Wege in ihrem Bestand vor unbefugtem Aufheben bewahrt werden und sodann, dass die Wegbenützung weitgehend dem Menschen zu Fuss vorbehalten bleibt.

Da die Kantone dafür zu sorgen haben, dass bestehende und vorgesehene Fuss- und Wanderwegnetze in Plänen festgehalten werden (Art. 4 Abs. 1 lit. a FWG), ist es zweckmässig, zunächst zu prüfen, inwieweit die rechtliche Sicherung mit dieser Planung verbunden werden kann.

I. Rechtliche Sicherung durch Pläne

Unter dem Randtitel "Planung" verpflichtet das FWG die Kantone

4) Amtl. Bull. NR 1985, 1379.

5) Amtl. Bull. NR 1985, 1379.

insbesondere dazu, bestehende und vorgesehene Fuss- und Wanderwegnetze in Plänen festzuhalten (Art. 4 Abs. 1 lit. a FWG), diese Pläne periodisch zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen (Art. 4 Abs. 1 lit. b FWG), sowie deren Rechtswirkungen festzulegen und das Verfahren für deren Erlass und Aenderung zu ordnen (Art. 4 Abs. 2 FWG). Schon der Gesetzeswortlaut zeigt somit deutlich, dass die Kantone nicht nur zur Errichtung von **Plänen**, sondern auch zur Durchführung der entsprechenden, vorausgehenden **Planung** verpflichtet sind. Bereits in der Botschaft des Bundesrates zum FWG vom 26. September 1983 wird sowohl von Planung als auch von Plänen gesprochen ⁶⁾. Diese Verpflichtung zur Planung einerseits und zum Erstellen der Pläne andererseits wird noch verdeutlicht in Art. 4 Abs. 3 FWG, wo es heisst, dass die Betroffenen sowie die interessierten Organisationen und Bundesstellen an der **Planung** zu beteiligen sind. Von **Planung** sprechen auch die Art. 8 Abs. 1 und 11 FWG, von **Plänen** die Art. 7 Abs. 1, 10 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 FWG. Die in den Art. 2 und 3 FWG enthaltenen inhaltlichen Anforderungen an Fuss- und Wanderwegnetze machen denn auch eine **Planung** unentbehrlich ⁷⁾.

Weil es sich bei dieser Planungsarbeit - wie bei jeder Strassenplanung ⁸⁾ - grundsätzlich um die Wahrnehmung einer raumwirk-

6) BBI 1983 IV 8 f., 18.

7) Vgl. zur Unterscheidung von Planung und Plan: Lendi, Recht und Politik, 107 ff., beso. S. 120 f.; Ders., Richtplanung, 97 ff.; Tschannen 292 f.

8) Vgl. etwa Kodal/Krämer 797 lit. k; Zimmerlin N 2 zu § 26/27.

samen Aufgabe handelt, sind auch die Ziele und Planungsgrundsätze sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten an der Planung gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) zu beachten ⁹⁾.

Im folgenden beschränken wir uns auf die Darstellung der **Pläne** als Mittel zur rechtlichen Sicherung von Fuss- und Wanderwegnetzen.

A. Art der Pläne

1. Erfordernis eines kartographischen Planes

Ueber die Art der geforderten Pläne schweigt sich das FWG aus. Dass es sich dabei aber um kartographische Raumpläne handelt, ergibt sich bereits aus der Botschaft zum FWG ¹⁰⁾. Ein solcher Raumplan dient ganz allgemein dazu, die Arten der Bodennutzung auf dem Weg kartographischer Darstellung zu bestimmen, d.h. normativ festzulegen ¹¹⁾.

In den Beratungen der eidgenössischen Räte wurde auf Antrag der vorberatenden Kommission des Ständerates die Frage aufgeworfen, ob die Fuss- und Wanderwegnetze ausser in Plänen - wie es der Bun-

9) Art. 1, 3 und 4 Abs. 2 RPG.

10) Botschaft FWG 8 f.

11) So statt vieler Jaag, Abgrenzung, 198.

desrat in seiner Botschaft vorschlug - auch in Verzeichnissen festgehalten werden können ¹²⁾. Der Ständerat schloss sich seiner Kommission an und entschied sich damit für die Aufnahme von Fuss- und Wanderwegen in Pläne oder Verzeichnisse ¹³⁾. Der Nationalrat befürwortete dagegen auf Antrag von Nationalrat Hofmann die ursprüngliche Fassung des Bundesrates ¹⁴⁾. Zu Recht hält Hofmann fest, dass Art. 4 FWG in der ständerätlichen Fassung an Klarheit verliere. "Verzeichnisse sind weniger geeignet als Pläne, über den Verlauf von Fuss- und Wanderwegen eindeutig Auskunft zu geben. Nur aus Plänen wird die genaue Linienführung klar ersichtlich" ¹⁵⁾. Im Differenzbereinigungsverfahren schloss sich der Ständerat der nationalrätlichen Fassung an ¹⁶⁾. Auch aus den Gesetzesmaterialien geht somit deutlich hervor, dass die Kantone ihrem Planungsauftrag nur genügen, wenn sie die Fuss- und Wanderwegnetze in kartographischen Plänen aufnehmen.

2. Wahl der Planart durch die Kantone

Welche Netze von Fuss- und Wanderwegen in welche Pläne aufzunehmen sind, entscheiden die Kantone frei ¹⁷⁾. Damit nahm der Gesetz-

12) Amtl. Bull. StR 1984, 95.

13) Amtl. Bull. StR aaO.

14) Amtl. Bull. NR 1985, 1379.

15) Amtl. Bull. NR 1985, 1378.

16) Amtl. Bull. StR 1985, 550 f.

17) Art. 4 Abs. 1 und 2 FWG; vgl. auch Botschaft FWG 8.

geber Rücksicht auf die Vielfalt der kantonalen Planungsinstrumente, die - trotz des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) - auch in der Bezeichnung der Pläne noch vorherrscht ¹⁸⁾. Einige Rahmenbedingungen haben die Kantone jedoch bei ihrer Planfestsetzung zu beachten: Sie müssen die Rechtswirkungen der Pläne festlegen und das Verfahren für deren Erlass und Aenderung ordnen (Art. 4 Abs. 2 FWG). Sodann haben sie die Pläne periodisch zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen (Art. 4 Abs. 1 lit. b FWG) und müssen die Betroffenen sowie die interessierten Organisationen und Bundesstellen an der Planung beteiligen (Art. 4 Abs. 3 FWG). Der Gesetzgeber hat - entgegen dem bundesrätlichen Entwurf am Schluss der Botschaft - darauf verzichtet, den Kantonen zwecks Koordination der Fuss- und Wanderwegnetze mit denjenigen der Nachbarkantone (Art. 5 FWG) das Richtplanverfahren nach eidgenössischem Raumplanungsgesetz (RPG) vorzuschreiben ¹⁹⁾.

Grundsätzlich lassen sich die Raumpläne in ihrer Vielfalt kantonomer Ausgestaltung und Bezeichnung einteilen in Richtpläne, Sachpläne und Nutzungspläne. Die Kantone werden sich in ihrer Ausführungsgesetzgebung zum FWG auf eine dieser Planarten festlegen müssen - zweckmässigerweise wohl unter Beachtung der eigenen, bisherigen Planungsarbeit. Die Kantone können sich auch auf die von ihnen bereits erstellten Pläne, die Fuss- und Wanderwegnetze enthalten, stützen und diese nötigenfalls anpassen oder ergänzen. Inwieweit auch Wege, die bereits rechtlich gesichert sind - etwa durch be-

18) Vgl. etwa Votum Jagmetti in Amtl. Bull. StR 1984, 95.

19) Vgl. Botschaft FWG 9 sowie Art. 5 Abs. 1 des Entwurfes; Amtl. Bull. StR 1984, 96 und NR 1985, 1379.

stehende Pläne, Baulinien, die Forst- und Landwirtschaftsgesetzgebung - , in die nach FWG zu erstellenden Pläne aufgenommen werden, ist eine politische Frage. In einem Sachplan müssten dagegen wohl alle Netze von Fuss- und Wanderwegen aufgenommen werden. Eine vollständige Erfassung der Wegnetze wäre aber auch in jeder anderen Art von Plänen wünschbar, weil es sonst an der nötigen Uebersichtlichkeit fehlt.

Auch in der Art der graphischen Plangestaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen sind die Kantone frei. Bei der Aufnahme des Ist-Zustandes der Fuss- und Wanderwege in einem Sachplan etwa, ist es wohl zweckmässig zu prüfen, ob mit der graphischen Darstellung nicht die Art der jeweiligen Sicherung (Art. 6 Abs. 1 lit. c und Art. 7 Abs. 2 lit. a FWG) sowie die Belagsart (vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG) und allenfalls weitere Wege-Merkmale wiedergegeben werden können. Für Planbeispiele von Fuss- und Wanderwegnetzen sowie Kriterien für deren Erstellung kann auf die Arbeit von Danielli/Schwarze verwiesen werden.

Im folgenden werden die Richt-, Sach- und Nutzungspläne mit ihren Sonderformen auf die Eignung zur rechtlichen Sicherung geprüft.

B. Fuss- und Wanderwege in Richtplänen

1. Allgemeines

Richtpläne dienen der Grobplanung und der Koordination. Sie haben die Funktion, als sog. Ermessensdirektiven für die mit der Nutzungsplanung befassten Instanzen die grundsätzliche Raumordnung festzulegen und überdies die Koordination aller raumrelevanten

staatlichen Tätigkeiten sicherzustellen ²⁰⁾. Als behördenverbindlicher Plan wendet sich der Richtplan an alle hoheitlich tätigen staatlichen Organe sowie andere Planungsträger, die raumwirksame Aufgaben zu erfüllen haben ²¹⁾. Seine Aufgabe ist die Darstellung der langfristigen Entwicklung und deren Koordination. Der Richtplan zeigt insbesondere, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, um eine zeitgerechte Abstimmung zu erreichen ²²⁾.

Durch das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) sind die Kantone zum Erlass eines Richtplanes verpflichtet ²³⁾. In ihren Richtplänen können die Kantone über den vom RPG verlangten Mindestinhalt hinausgehen ²⁴⁾. Ebenso sind die Kantone frei, innerkantonal das Richtplansystem durch einen kommunalen oder allenfalls regionalen Richtplan zu ergänzen ²⁵⁾. Auch ohne entsprechende Bestimmungen im kantonalen Planungserlass können die Gemeinden für ihre Planungen in ausgewählten Fällen z.B. Gestaltungsrichtpläne vorschreiben. Ein solcher verwaltungsanweisender Gestaltungsrichtplan etwa soll die kommunale Richtplanung in einem bestimmten

-
- 20) Jaag, Abgrenzung, 199 mit Hinweisen; vgl. zum Richtplan etwa Lendi/Elsasser 225; die Arbeit von Tschannen; EJPD/DRP, Richtplan; Haller/Karlen S. 39 ff.
- 21) Art. 9 Abs. 1 RPG; Lendi/Elsasser 225.
- 22) Art. 5 Abs. 2 lit. a) und b) RPV; vgl. zur Richtplanung etwa Lendi, Recht und Politik, 80 ff. sowie Haller/Karlen § 5 N. 1 ff.
- 23) Art. 6 ff. RPG.
- 24) EJPD/DRP, Richtplan 9.
- 25) Lendi/Elsasser 188 und 225.

Gebiet der Gemeinde konkretisieren²⁶⁾.

Entsprechend den Sachbereichen gliedert sich der Richtplan regelmässig in verschiedene Teilrichtpläne auf²⁷⁾. Wie der Richtplan sind auch die Teilrichtpläne auf das Wesentliche zu beschränken. Die Richtpläne treffen keine parzellenscharfen Aussagen.

Der Richtplan zeigt, an welchen Stellen und auf welche Weise angesetzt werden muss, um den erwünschten Zustand zu erreichen. Er gibt in der Regel keinen Ist-Zustand, sondern Massnahmen im Hinblick auf angestrebte Zustände an²⁸⁾. Ihm kommt damit auch konzeptionelle Wirkung zu. Bei der Richtplanung geht es weniger um Festsetzungen, Zwischenergebnisse und Vororientierungen als um die räumlichen Zusammenhänge²⁹⁾. Der Richtplaninhalt kann auf Gemeindestufe dichter und detaillierter festgelegt werden als auf kantontaler Ebene. Auch auf regionaler und kommunaler Ebene soll aber der Richtplan nicht zu einem den Nutzungsplan vorwegnehmenden Plan umfunktioniert werden³⁰⁾.

26) vgl. zum Gestaltungsrichtplan etwa Hornberger 80, 86 f.

27) Vgl. als Beispiel §§ 21 ff. ZH-PBG (1975); dazu Haller/Karlen § 5 N. 28 ff.

28) Dilger § 5 N 44 S. 131 mit Hinweisen; Art. 5 Abs. 1 RPV.

29) Lendi/Elsasser S. 191 f.

30) Dazu Lendi, Nutzungsplanung, 12 f.; Ders., Recht und Politik, 81; Haller/Karlen § 5 N. 9 ff.

Im vorliegenden Zusammenhang interessiert der in manchen Kantonen vorhandene oder noch zu erstellende **Teilrichtplan Verkehr**. Er gibt Aufschluss über bestehende und/oder geplante Verkehrsanlagen und die dazu notwendigen Flächen. Ueber seinen Mindestinhalt kann das kantonale Recht Bestimmungen aufstellen. So hat z.B. der kantonalsürcherische Teilrichtplan Verkehr auch über Fuss- und Wanderwegnetze Auskunft zu geben ³¹⁾. Ebenso gehört im Kanton Appenzell A.Rh. die Aufnahme von Fuss- und Wanderwegen zum Mindestinhalt der Gemeinderichtpläne ³²⁾. Im Vollzug des FWG ist auch die Erstellung eines **Teilrichtplanes Fuss- und Wanderwege** denkbar.

Richtpläne werden in der Regel mindestens alle 10 Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet ³³⁾. Haben sich Grundlagen oder Wertungen erheblich verändert, sollen Richtpläne schon früher überarbeitet werden ³⁴⁾. Für die kommunalen Richtpläne können die Kantone besondere Bestimmungen erlassen ³⁵⁾. Gleiches gilt für allfällige regionale Richtpläne.

31) § 24 lit. b ZH-PBG (1975).

32) Art. 21 Abs. 2 lit. f AR-EG RPG (1985).

33) Art. 9 Abs. 3 RPG.

34) EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N 23 zu RPG 9, 168; dazu auch Haller/Karlen § 8 N. 45 ff.

35) Z.B. Art. 21 Abs. 4 AR-EG RPG (1985).

2. Wirkungen der Festlegung von Fuss- und Wanderwegen in Richtplänen

Für den Grundeigentümer sind Richtpläne nicht verbindlich. Die Abstimmung der im Richtplan vorgesehenen Vorhaben mit den Interessen der Grundeigentümer erfolgt erst in der Nutzungsplanung³⁶⁾. Im Erlass von Nutzungsplänen und Erlass von Einzelakten erfolgt die Konkretisierung der Richtpläne³⁷⁾.

Seinem Charakter entsprechend können im Richtplan durchaus Fuss- und Wanderwege aufgenommen werden. Dies ist dann zweckmässig, wenn damit entweder die Aenderungen am bestehenden Zustand aufgezeigt werden sollen oder Koordinationsprobleme mit anderen raumwirksamen Aufgaben gelöst werden müssen.

Die Aufnahme besonders von Wanderwegnetzen in Richtplänen ist denn auch in der Praxis verbreitet, kann aber auch bei Fusswegnetzen erfolgen. Damit wird den praktischen Bedürfnissen nach einer übersichtlichen Planung Rechnung getragen.

Die den Kantonen in Art. 5 FWG auferlegte Pflicht zur Koordination mit anderen raumwirksamen Aufgaben wird zweckmässigerweise mit

36) Diese herkömmliche Betrachtungsweise hat in der neuen Lehre zu Recht eine Präzisierung erfahren. Bereits in den Richtplänen wird nämlich die Rechtsstellung der Grundeigentümer, deren Land nicht zu den Anordnungsgebieten gehört, entscheidend festgelegt. Vgl. hiezu besonders Jaag, Abgrenzung 199 f. mit Hinweisen sowie Haller/Karlen § 5 N. 42.

37) Jaag, Abgrenzung 200.

dem Instrument des Richtplanes - wenn auch nicht notwendigerweise mit einem solchen gemäss Raumplanungsgesetz (RPG) ³⁸⁾ - erfüllt ³⁹⁾.

C. Fuss- und Wanderwege in Sachplänen

1. Allgemeines

Die Sach- oder auch Bereichsplanung dient der Planung eines begrenzten Sachgebietes wie z.B. des Verkehrs. Der Sachplan zeigt die räumlichen, zeitlichen und finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Tätigkeit. In der Praxis wird die Richtplanung massgeblich von der Sachplanung bestimmt ⁴⁰⁾.

In ihrem Inhalt und ihrer Funktion ist die Sachplanung des Bundes verschieden von derjenigen der Kantone. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) verpflichtet nur den Bund zur Erstellung von Konzepten und Sachplänen ⁴¹⁾. Der Begriff des Sachplanes ist denn

38) Art. 6 ff. RPG.

39) So auch Botschaft FWG 9 f.

40) Vgl. zum Verhältnis Gesamtplanung und Sachplanung: Lendi, Recht und Politik, 31 ff. und zum Verhältnis Raumplanung und Sachplanung: Tschannen 144 ff.

41) Art. 13 Abs. 1 RPG; vgl. zum Verhältnis Sachplan - Konzept: Schürmann 128 f. Anm. 12; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N 2 f. zu RPG 13 S. 189 f.; EJPD/DRP, Richtplan, 39 ff.

auch massgeblich vom Bundesrecht, insbesondere vom RPG, geprägt⁴²⁾. Die Kantone haben von ihrer Möglichkeit, die kantonale Sachplanung zu regeln, soweit ersichtlich keinen Gebrauch gemacht. Gelegentlich ist in den Planungs- und Baugesetzen allerdings die Verantwortlichkeit zur Sachplanung geregelt⁴³⁾.

Auf kantonaler Ebene wird die Bedeutung der Sachplanung von der Erarbeitung der Richtplan-Grundlagen verdrängt. Diese Grundlagenpläne müssen von den Kantonen für ihre Richtplanung erarbeitet werden⁴⁴⁾ und zusammen mit dem Richtplan selbst dem Bundesrat für das Genehmigungsverfahren eingereicht werden⁴⁵⁾. Weil die Erarbeitung der Grundlagenpläne und deren Rechtswirkungen nicht normiert sind, genügen diese Pläne den Minimalanforderungen der Pläne gemäss FWG nicht (vgl. Art. 4 FWG).

Die Bundes-Sachpläne sind von den Kantonen in ihrer Richtplanung zu berücksichtigen⁴⁶⁾.

42) Art. 13 RPG;

43) So in Art. 42e UR-BauG (1970, revidierte Fassung 1981): "Die Sachplanung des Kantons ist Sache des Regierungsrates".

44) Art. 6 RPG.

45) Art. 11 RPG; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N 19 zu RPG 11 S. 178.

46) Art. 6 Abs. 4 RPG.

2. Wirkungen der Festlegung von Fuss- und Wanderwegen in Sachplänen

Die Sachpläne werden von derjenigen Körperschaft erlassen, die zur Regelung des entsprechenden Sachplanungs-Gegenstandes kompetent ist. Die Rechtswirkungen von Sachplänen sind im Bund vereinzelt, in den Kantonen dagegen kaum geregelt. Im Bund entfalten Sachpläne gegenüber Allgemeinheit und Behörden vorab jene Wirkungen, die ihnen besonderes Bundesrecht verleiht. Die **Planung** von Fuss- und Wanderwegnetzen kann in die Sachplanung Verkehr integriert werden ⁴⁷⁾.

Entsprechend der Planungsverantwortlichkeit bei Fuss- und Wanderwegnetzen (vgl. Art. 4 und 6 FWG) haben die Kantone die Rechtswirkungen des Sachplanes zu bezeichnen. Sie haben auch das Verfahren für dessen Erlass und Aenderung zu ordnen (Art. 4 Abs. 2 FWG).

Die Aufnahme von Fuss- und Wanderwegnetzen in Sachpläne ist somit durchaus denkbar - zweckmässig aber vorab in Kantonen, welche die Rechtswirkungen von Sachplänen gesetzlich geregelt haben oder regeln werden. Weil die Grundlagenpläne der Kantone gesetzlich nicht erfasst sind, sind sie für die Aufnahme von Fuss- und Wanderwegnetzen ungeeignet.

47) Vgl. zur Sachplanung Verkehr etwa Huber, Raumplanung und Städtebau, Ziff. 3.2.1. ff.

D. Fuss- und Wanderwege in Nutzungsplänen

1. Allgemeines

Im Nutzungsplan wird die zulässige Nutzung des Bodens verbindlich festgelegt ⁴⁸⁾. Die kartographische Darstellung von Nutzungszonen bezeichnet parzellenscharf - mit Ausnahme des Waldareals ⁴⁹⁾ - , an welchem Ort für welchen Nutzungszweck welches Recht gilt. Die Nutzungszonen bestimmen den örtlichen Geltungsbereich der auf sie bezogenen Vorschriften der Bau- und Planungsgesetze ⁵⁰⁾.

Fuss- und Wanderwege können in Nutzungspläne aufgenommen werden. Dabei sind unter Nutzungsplänen neben den Rahmennutzungsplänen auch die Sondernutzungspläne zu verstehen. Mit den Nutzungsplänen wird - ihrer Rechtsnatur entsprechend - eine eigentümmerverbindliche Anordnung getroffen ⁵¹⁾. Das kantonale Recht kann den Begriff der Nutzungspläne konkretisieren und verschiedene Planarten mit unterschiedlichem Inhalt vorsehen ⁵²⁾.

48) Art. 14 Abs. 1 RPG; vgl. zum Begriff des Nutzungsplanes etwa Schürmann S. 153 ff. und Haller/Karlen § 6 und 7.

49) Die Abgrenzung des Waldareals ist der kantonalen Gesetzgebung entzogen; sie erfolgt nach Bundesrecht (Art. 18 Abs. 3 RPG); vgl. hiezu Schürmann 176 und besonders Aemisegger/Wetzel 14 und 82.

50) Schürmann 154; Haller/Karlen § 6 N.1.

51) Art. 21 Abs. 1 RPG.

52) Lendi, Umweltschutz, 167; Haller/Karlen § 6 N. 11 ff.

Die Nutzungspläne werden in der Regel von den Gemeinden erlassen und sind regelmässig mit Nutzungsvorschriften verbunden ⁵³⁾. Mit der nutzungsplanmässigen Festlegung von Fuss- und Wanderwegen werden grundsätzlich die in Richt- und Teilrichtplänen verlangten Anordnungen über die Linienführung von Wegen konkretisiert. Die Nutzungsplanungen haben denn auch grundsätzlich der Richtplanung zu entsprechen ⁵⁴⁾ und werden in der Regel nur in diesem Fall von der zuständigen übergeordneten Instanz genehmigt ⁵⁵⁾. Darüber hinaus können im Nutzungsplan im Rahmen des Planungsspielraumes - er gilt ebenso für die Richtplanung - auch solche Wege festgehalten werden, die weder Inhalt des kantonalen oder regionalen noch des kommunalen Richtplanes sind ⁵⁶⁾.

Andererseits kann das kantonale Recht die Gemeinde in Ausnahmefällen vom Erlass eines Erschliessungsplanes dispensieren ⁵⁷⁾. Beim

53) Jaag, Abgrenzung, 198; Schürmann 154.

54) Art. 26 Abs. 2 RPG; vgl. auch § 16 ZH-PBG (1975).

55) Z.B. Art. 29 Abs. 2 UR-BauG (1970, revidierte Fassung 1981).

56) Vgl. zum Planungsspielraum etwa ZH-Verwaltungsgericht in ZBl 84 (1983) S. 501 f. Erw. b.
Ob der Erlass eines Sondernutzungsplanes eine entsprechende Festsetzung im übergeordneten Richtplan voraussetzt, entscheidet sich nach kantonalem Recht. Vgl. im kantonalzürcherischen Recht etwa den Fall, da eine Baulinienfestlegung für ein 30 Meter langes Fusswegstück durch die Richtplanung nicht gedeckt ist, weil es im Verkehrsrichtplan nicht aufgenommen wurde, in RRB Nr. 3433/1985 in BEZ 1985 Nr. 50.

57) So z.B. § 90 Abs. 3 ZH-PBG (1975).

Erlass der Nutzungspläne - auch er gilt sinngemäss als raumwirk-
same Tätigkeit ⁵⁸⁾ - haben die Planungsverantwortlichen die Ziele -
und Grundsätze der Raumplanung ⁵⁹⁾ zu beachten ⁶⁰⁾.

2. Arten von Nutzungsplänen

Die erwähnte Unterteilung der Nutzungspläne in Rahmen- und Son-
dernutzungspläne hat sich allgemein eingebürgert. Im eidgenössis-
chen Raumplanungsgesetz (RPG) ist vorweg der Nutzungsplan im
Sinne des Zonenplans - der wichtigsten Erscheinungsform des Rah-
mennutzungsplanes - angesprochen ⁶¹⁾. Unter die Sondernut-
zungspläne nach kantonaler Gesetzgebung fallen etwa: Erschlies-
sungsplan, Teilzonenplan, Quartierplan, Ueberbauungs- und Gestal-
tungsplan, Baulinienplan usw. ⁶²⁾. Bezeichnung und Inhalt der
Planarten sind von Kanton zu Kanton verschieden. Ein Quartierplan
nach dem Recht des Kantons Uri etwa kann nicht dem Quartierplan
des Kantons Zürich gleichgestellt werden.

Auch die Rechtsprechung unterstellt die Sondernutzungspläne den

58) Dazu Lendi, Nutzungsplanung, 12.

59) Art. 1 und 3 RPG.

60) BGE 111 Ib 12 Erw. 3; 111 Ib 15 Erw. 3b.

61) Lendi/Elsasser 189.

62) Vgl. zur Unterscheidung von Nutzungsplänen und den entspre-
chenden Zonierungen etwa: Haller/Karlen § 6 f.; Jaag, Ab-
grenzung, 204 ff.; Jörg/Beeler 23; Lendi, Planungsrecht und
Eigentum, 109 f.; Schürmann 156 f.; EJPD/BRP, Erläuterungen
RPG, S. 195.

Nutzungsplänen gemäss RPG ⁶³⁾. Dies jedenfalls dann, wenn ein Sondernutzungsplan (in unserem Beispiel ein Quartierplan) für jedermann verbindlich die Erschliessung und die Ueberbauung im betreffenden Gebiet regelt und der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dient ⁶⁴⁾.

Geeignet für die Aufnahme bestehender und geplanter Fuss- und Wanderwege sind vorab der Erschliessungs-, Baulinien-, Quartier- und Gestaltungsplan sowie weitere, der Parzellarordnung dienende Massnahmen ⁶⁵⁾. Nach Art. 4 und 6 FWG haben die Kantone zu bestimmen, welche Art von Plänen der rechtlichen Sicherung der Begehbarkeit dienen. Sie können die Wahl aber auch den Gemeinden überlassen.

Für die Auswahl können folgende Hilfen gegeben werden:

- a) Die **Erschliessungspläne** legen die Erschliessung des Baugebietes durch Strassen und Zufahrten, Leitungen der Wasser- und Energieversorgung und der Kanalisation mittels Plänen und Reglementen fest ⁶⁶⁾. Indem sie u.a. mittels Baulinien den Raum der Verkehrsanlagen und der zugehörigen Grünzonen sichern sowie die Einteilung in Anlagen der Grob- und der

63) Art. 14 ff. RPG; BGE 111 Ib 14 Erw. 3b.

64) BGE 111 Ib 14 Erw. 3b.

65) Vgl. zu den Parzellarordnungsmassnahmen etwa Lendi/Elsasser 208 und 215 ff. sowie den Aufsatz von Kuttler, Parzellarordnung.

66) EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, 196; Haller/Karlen § 7 N. 49 f.; Schürmann 156.

Feinerschliessung vornehmen, stellen sie die Voraussetzungen der Erschliessung sicher⁶⁷⁾. Erschliessungen durch die Grundeigentümer sind an die Nutzungspläne des zuständigen Gemeinwesens - insbesondere an dessen Erschliessungspläne - gebunden⁶⁸⁾.

Sachlich wird zwischen Grob- und Feinerschliessung unterschieden⁶⁹⁾. Der Erschliessungsplan kann sich - wie etwa im Kanton Zürich - auf die Erfassung der Groberschliessung beschränken. Ob die Fusswege - den Wanderwegen kommt in der Regel keine Erschliessungsfunktion zu - im Grob- oder Feinerschliessungsplan ihren Niederschlag finden, hängt von ihrer Bedeutung ab. Die Feinerschliessung bezweckt in der Regel gerade die Aufnahme des Langsamverkehrs - also auch des Fussgängerverkehrs.

Die Instrumentarien zur Realisierung der im Erschliessungsplan festgelegten Strassen und Wege können in Strassen- und Baulinien bestehen. Die Erschliessungs- und Strassenpläne müssen aber nicht in jedem Fall mit Baulinien versehen sein. Dies etwa dann nicht, wenn an einer Strasse ohne Baulinienfestlegung die subsidiären Bauabstände zum öffentlichen Strassenareal einzuhalten sind, wie dies im Recht des Kan-

67) Schürmann 162.

68) Schürmann 163.

69) Vgl. dazu auch Art. 4 Abs. 1 und 2 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (SR 843); Haller/Karlen § 13 N. 7 ff.; Schürmann § 13 und 14.

tons Solothurn der Fall ist ⁷⁰⁾. Die im Erschliessungsplan festgelegten Wege und Strassen können vorerst in einem Teilausbau realisiert werden. Das ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn der Erschliessungsplan für eine Ueberbauung festgelegt wurde, die erst teilweise realisiert wird. Der Vollausbau der Erschliessungsanlagen erscheint dann überdimensioniert und lässt sich auch mit dem Planungsziel der haushalterischen Nutzung des Bodens nicht vereinbaren ⁷¹⁾.

- b) **Bau- und Strassenlinienpläne** enthalten u.a. Verkehrsbaulinien für Strassen, Wege und Plätze, Baulinien für Betriebsanlagen zu Verkehrsbauten sowie solche für Arkaden, Durchgänge, Unter- und Ueberführungen ⁷²⁾ und dienen hauptsächlich der Sicherung bestehender und geplanter Erschliessungsanlagen und Flächen ⁷³⁾. Sie können auch entlang von Gewässern und Wäldern gezogen werden ⁷⁴⁾. Strassenlinienpläne dienen vorab der planlichen Sicherstellung eines Projektes. Die durch Strassenlinien gesicherte Fläche ist so zu dimensionieren, dass das entsprechende Strassenprojekt sicher

70) Vgl. hiezu GER 1981 102 ff.

71) Art. 1 Abs. 1 RPG; vgl. den Fall einer Quartierstrasse von 5 Metern Breite, die der Feinerschliessung dient in GER 1982 86 ff.

72) Art. 24 Abs. 2 UR-BauG (1970, revidierte Fassung 1981).

73) Dilger § 1 N 104 S. 30 f.; vgl. auch § 96 Abs. 2 lit. a ZH-PBG (1975).

74) Art. 24 Abs. 2 lit. e UR-BauG (1970, revidierte Fassung 1981).

realisiert werden kann. In der Praxis resultieren hieraus nicht selten für die konkreten Bedürfnisse zu gross dimensionierte Erschliessungspläne ⁷⁵⁾. Mit der rechtskräftigen Festlegung des Strassenlinienplanes erhalten die Gemeinden regelmässig einen Enteignungstitel für die innerhalb der Strassenlinien liegende Fläche ⁷⁶⁾. Einmal festgelegt, kann der Strassenlinienplan nur in dem dafür vorgeschriebenen Verfahren der Nutzungsplanänderung abgeändert werden ⁷⁷⁾. Baulinien dienen den Bedürfnissen des Verkehrs und der Wohnhygiene und haben darüber hinaus eine städtebauliche Funktion. Neben der Freihaltung des eigentlichen Verkehrsraumes bezwecken sie die Schaffung unüberbaubarer Streifen entlang der Strasse ⁷⁸⁾. Der Baulinienplan kann mit anderen Sondernutzungsplänen kombiniert werden. Die Baulinienverfügung hat den Zweck der Baulinie anzugeben ⁷⁹⁾ und ist nach den Bestimmungen des kantonalen Rechtes mittels eines Planes darzustellen ⁸⁰⁾.

75) Vgl. etwa den kantonsolothurnischen Fall in GER 1982 S. 86 ff.

76) Vgl. z.B. für den Kanton Solothurn: GER 1982 S. 89 Erw. 3.2.

77) So für das Recht im Kanton Solothurn: GER 1982 S. 89 Erw. 3.2.

78) BRKE II Nr. 3/81 in BEZ 1981 Nr. 42 Erw. 1.

79) So z.B. gefordert in Art. 25 Abs. 1 UR-BauG (1970, revidierte Fassung 1981).

80) Z.B. Art. 25 Abs. 1 UR-BauG (1970, revidierte Fassung 1981).

Der **Strassenplan** kann auch als öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung ein Wegrecht begründen und sichern. Als öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung bedarf ein solches Recht keines Eintrages ins Grundbuch. Einer allfälligen Eintragung kommt lediglich deklaratorische Wirkung zu ⁸¹⁾. Bau- und Strassenlinienpläne können sowohl der Sicherung von Fuss- wie von Wanderwegen dienen ⁸²⁾.

- c) Der **Quartierplan** ist ein Instrument der Nutzungsplanung. Er bezweckt im wesentlichen die Ueberführung von Rohbauland in unmittelbar überbaubares Land und soll eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung ermöglichen. Er hat die land- und erschliessungsmässige Baureife der von ihm erfassten Grundstücke herbeizuführen ⁸³⁾. Die erschliessungsmässige Baureife wird durch den zweckmässigen Anschluss aller Grundstücke zumindest an die Groberschliessung erreicht. Für die dazu nötigen Festlegungen von Strassen, Wegen, Abstellflächen, Versorgungsleitungen und dergleichen können im Quartierplan Bau- und Strassenlinien gezogen werden ⁸⁴⁾. Von der Quartierplanung können als deren

81) Vgl. hiezu PVG 1986 Nr. 50 S. 141.

82) Beispiel eines Flurweges, der als öffentlicher Wanderweg in den Strassenplan aufgenommen wurde in PVG 1986 Nr. 50, S. 140 ff.

83) Eschmann 52, vgl. zum Quartierplan insbesondere auch S. 216 ff.

84) Art. 31 Abs. 1 UR-BauG (1970, revidierte Fassung 1981).

Sonderformen die Grenzberreinigung und die Gebietssanierung unterschieden werden ⁸⁵⁾.

Das einem Quartierplan zugrundegelegte Erschliessungskonzept kann nur unter besonderen Verhältnissen geändert werden ⁸⁶⁾. Je nach kantonaler Ausgestaltung sind mit Erlass eines Quartierplanes mehr oder weniger weitgehende Eingriffe in die Eigentumsverhältnisse der Beteiligten verbunden. Hiefür ist eine gesetzliche Grundlage Voraussetzung. Da sich v.a. bei der Quartierplanung attraktive Gestaltungsmöglichkeiten für die Fusswegplanung ergeben, ist deren Aufnahme im Quartierplan notwendig. Sie ist auch hinreichend für die rechtliche Sicherung.

- d) Der **Gestaltungsplan** - auch als Bebauungsplan bezeichnet - bezweckt eine architektonisch und hygienisch gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Ueberbauung, Gestaltung und Erschliessung zusammenhängender Flächen ⁸⁷⁾. Zu Gestaltungsplänen gehörende Sonderbauvorschriften können von den allgemeinen baupolizeilichen Bestimmungen

85) Dazu Eschman 52 f.; vgl. zur Abgrenzung des Quartierplanes vom Gestaltungsplan: Eschmann 216 ff. sowie Schürmann 156, 191. Zum Verhältnis zwischen Quartierplan und generellem Gestaltungsplan im Bündner Recht: PVG 1986 Nr. 45 S. 128 ff.

86) Vgl. dazu den Entscheid des ZH-Verwaltungsgerichts in ZBl 85 (1984) S. 374 ff., bes. Erw. c.

87) Schürmann 191, Vgl. zum Gestaltungsplan Peter Bösch, Fragen zum Zürcher Gestaltungsplan, in DISP Nr. 88 (April 1987) mit weiteren Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung sowie Haller/Karlen § 7 N. 14 ff.

abweichen ⁸⁸⁾. Der Erlass eines Gestaltungsplanes bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Zudem muss er im öffentlichen Interesse liegen ⁸⁹⁾.

Die Anforderungen des Gesetzgebers an den Inhalt von Gestaltungsplänen sind von Kanton zu Kanton verschieden ⁹⁰⁾. Zweckmässigerweise sollen Gestaltungspläne u.a. Aussagen über die Erschliessung sämtlicher betroffener Verkehrsarten - somit auch über die Fussgängererschliessung - enthalten ⁹¹⁾. Der Gestaltungsplan braucht dabei die Linienführung nicht im Detail vorzuschreiben; er kann sich etwa darauf beschränken, zu verbindende Punkte zu bezeichnen oder maximale Fussgängerdistanzen zwischen Strasse und Hauseingang vorzuschreiben ⁹²⁾. Damit kann den Verkehrsbedürfnissen des Menschen zu Fuss in hohem Masse Rechnung getragen werden. Die Festlegung von Fusswegen in Gestaltungsplänen ist hinreichend für deren rechtliche Sicherung im Sinne des FWG.

88) BGE 106 Ia 365 ff. Erw. 1, 2; Eschmann 133 ff.

89) Vgl. zu den rechtlichen Voraussetzungen eines Gestaltungsplanes: Eschmann 75 ff.; Imholz 486 ff.

90) Vgl. zum Inhalt von Gestaltungsplänen: Eschmann 114 ff.; Imholz 488 ff.; zur Situation de lege lata et ferenda: Hornberger 61 ff., 87 ff.

91) Vgl. zu diesen Postulaten insbesondere Hornberger 66, 94.

92) So Imholz 493; vgl. auch Eschmann 129.

3. Wirkungen der Festlegung von Fuss- und Wanderwegen in Nutzungsplänen

Der Nutzungsplan bindet die Grundeigentümer, enthält Eigentumsbeschränkungen (z.B. Duldungspflicht bei öffentlichen Fuss- und Wanderwegen) und verleiht dem Gemeinwesen bei öffentlichen Aufgaben das Enteignungsrecht nach den massgebenden kantonalen Vorschriften. Als unmittelbar verbindlicher Plan bindet er neben dem Bürger auch die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden und privaten Organisationen ⁹³⁾. Rahmen- und Sondernutzungspläne haben im wesentlichen die gleiche Verbindlichkeit.

Die Nutzungspläne werden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben ⁹⁴⁾. Auf Nutzungspläne - auch auf Sondernutzungspläne - sind von Bundesrechts wegen bestimmte Regeln des RPG, wie etwa betreffend den Rechtsschutz ⁹⁵⁾ anwendbar ⁹⁶⁾; es bedarf hiezu keines materiellen Ausführungsrechtes der Kantone; diese haben lediglich das nötige Organisations- und Verfahrensrecht zu erlassen ⁹⁶⁾.

93) Lendi, Recht und Politik, 58.

94) Art. 21 Abs. 2 RPG.

95) Art. 33 RPG.

96) BGE 111 Ib 15 Erw. 3b.

II. Rechtliche Sicherung durch Widmung

Weil die Widmung zwecks Herbeiführen des Gemeingebrauches von Wegen weit verbreitet ist, soll in der Folge deren Eignung zur rechtlichen Sicherung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. c FWG geprüft werden.

Durch die Widmung - sie wird auch als Indienststellung oder Oeffentlichenerklärung bezeichnet ⁹⁷⁾ - wird eine Sache dem Gemeingebrauch zur Verfügung gestellt ⁹⁸⁾. Auch ohne Widmung stehen Sachen dem Gemeingebrauch offen, die gewohnheitsrechtlich, auf Grund ihrer natürlichen Beschaffenheit und Lage (res natura publico usui destinatae) ⁹⁹⁾, im Gemeingebrauch stehen wie Felsen, Schutthalden,

97) Die Begriffe Widmung und Indienststellung werden nicht einheitlich verwendet. Müller, öffentliche Strasse, 28 f. betrachtet Widmung und Indienststellung als zwei verschiedene Bezeichnungen für ein und denselben Rechtsvorgang. S. 29: "Falls keine Widmung im formellen Sinne stattgefunden hat, kann die Indienststellung als Widmung durch konkludente Handlung betrachtet werden". So auch Imboden/Rhinow S. 817 Nr. 116 B IV.

Küttel 14 N 6 bezeichnet die Unterscheidung zwischen Widmung und Indienststellung als rein akademisch. Grisel 530 bezeichnet mit Widmung den Verwaltungsakt und unterscheidet davon die Indienststellung als dessen Folge. Zwischen Widmung und Indienststellung unterscheiden zu Recht auch: Knapp, Grundlagen, S. 419 f. Nr. 1734; Papier 37; Salzwedel, Wegerecht, 627. Vgl. im weiteren zur Terminologie: Rentsch 356 sowie Jaag, Verkehrsberuhigung, 295.

98) Fleiner-Gerster S. 383 N 40/7; Meier-Hayoz N 109 zu ZGB 664; Pfau 20.

99) Vgl. dazu Liver, PrR V/1 128.

Firne und Gletscher ¹⁰⁰⁾. Es sind dies die herrenlosen Sachen im Sinne von Art. 664 Abs. 1 ZGB die in Absatz 2 derselben Vorschrift eine Konkretisierung als das der Kultur nicht fähige Land erfahren ¹⁰¹⁾. Im übrigen wird aber erst durch die Widmung eine Sache zur öffentlichen ¹⁰²⁾. Durch Entwidmung - auch Ausserdienststellung, Kassierung oder Entzug ¹⁰³⁾ - kann ihr diese öffentliche Zweckbestimmung wieder entzogen werden. Die Benützung öffentlicher Sachen wird gemäss Art. 664 ZGB durch das kantonale Recht geregelt. Dieses kann den Gemeingebrauch aufheben oder beschränken ¹⁰⁴⁾.

-
- 100) Art. 664 Abs. 2 ZGB; vgl. auch Fleiner-Gerster S. 383 N 40/7 Toller-Schwarz 29.
- 101) Meier-Hayoz N 129 zu ZGB 664.
- 102) Ders. N 109 zu ZGB 664.
- 103) Ders. N 109 zu ZGB 664.
- 104) Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur rechtlichen Situation der Seeanstösser: Der Seeanstoss vermittelt in der Regel dem betreffenden Eigentümer lediglich eine tatsächliche Vorzugstellung, hingegen kein unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehendes Recht auf Fortbestand des Seeanstosses: BGE 105 Ia 219 ff.; BVR 1986 247 ff.

A. Rechtsnatur der Widmung

Die Widmung, wie auch die Entwidmung sind Verwaltungsakte ¹⁰⁵⁾, also individuelle, an den einzelnen gerichtete Hoheitsakte, durch die konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt werden ¹⁰⁶⁾. Als solche können sie nur rechts gültig von der zuständigen Behörde erlassen werden ¹⁰⁷⁾, bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und es muss deren Erlass verhältnismässig sein sowie im öffentlichen Interesse liegen ¹⁰⁸⁾.

Ob dem Widmungsakt deklaratorische (feststellende) oder konstitutive (rechtsgestaltende) Bedeutung zukommt, muss der jeweils zugrundeliegenden Rechtsnorm entnommen werden ¹⁰⁹⁾.

Die Aussage von Meier ¹¹⁰⁾, der Widmungsakt sei konstitutiver Na-

105) Vgl. etwa: Fleiner-Gerster S. 383 N 40/7; Imboden/Rhinow S. 817 Nr. 116 B II; Meier-Hayoz N 109 zu ZGB 664; Rentsch 356; Wicki 19. Vgl. die neuere Verwaltungsrechtslehre, die die Widmung einer Strasse zum Gemeingebrauch als Allgemeinverfügung betrachtet: Erichsen/Martens 186; Knapp, Grundlagen, S. 439 f. Nr. 1837; Jaag, Abgrenzung, 191.

106) BGE 104 Ia 29 Erw. 4d; ZBl 80 (1979) 116 Erw. 2a.

107) BGE 95 I 102 Erw. 4b.

108) Vgl. statt vieler: Imboden/Rhinow S. 329 ff. Nr. 57.

109) Dazu Meier-Hayoz N 111 und 67 zu ZGB 664.

110) Meier 35.

tur, ist ungenau und trägt den Fällen nicht Rechnung, bei denen Strassen und Wege gewidmet werden, die bereits im Gemeingebrauch stehen (etwa bei herrenlosen Sachen oder auf Grund von Unvordenklichkeit).

B. Form des Widmungsaktes

Das kantonale Recht bestimmt, in welcher Form Widmung und Entwidmung zu erlassen sind. Enthält das Gesetz keine Bestimmung, so ist die Oeffentlicherklärung an keine bestimmte Form gebunden ¹¹¹⁾. Sie kann durch ausdrückliche Erklärung oder aber durch konkludentes Handeln erfolgen ¹¹²⁾. Wie das Beispiel des Kantons Zürich zeigt, können für Widmung und Entwidmung unterschiedliche Formerfordernisse aufgestellt werden: Nur für die Aufhebung von öffentlichen Strassen - Entwidmungen also - ist ein förmlicher Beschluss zu fassen, "der im kantonalen Amtsblatt und in der betreffenden Gemeinde öffentlich bekanntgemacht" werden muss ¹¹³⁾. Gegebenenfalls kann auch der Baubeschluss in einer Gemeinde als "Widmungsbeschluss mit aufschiebender Wirkung, bis die sachliche Voraussetzung erfüllt ist" ¹¹⁴⁾, betrachtet werden. Aehnlich ist ein formeller Widmungsakt beim Erwerb von Land, das für die Errichtung einer im öffentlichen Interesse liegenden Strasse bestimmt ist, nicht not-

111) So Müller, öffentliche Strasse, 26; Grisel 530.

112) Müller aaO.

113) § 38 Abs. 1 ZH-StrG (1981).

114) So Müller, öffentliche Strasse, 27.

wendig ¹¹⁵⁾. Möglich ist auch, dass die Entwidmung eines zu ersetzenden Weges mit dem Baubeschluss der Neuanlage zusammenfällt ¹¹⁶⁾. Einem "Generellen Erschliessungsplan" mit Richtplanwirkung kann aber keine eigentumsbeschränkende Wirkung im Sinne einer Widmung zukommen - er hat keinen Widmungscharakter" ¹¹⁷⁾. Ueblich sind jedoch Bestimmungen, die - wie etwa das Luzerner Recht - festlegen, dass "Oeffentlicherklärung ... und Aufhebung der Oeffentlicherklärung ... von der Behörde, die das Strassenverzeichnis führt, öffentlich bekanntzumachen und dem Grundbuchamt anzu-melden" sind ¹¹⁸⁾.

Wir sehen, dass die kantonalen Bestimmungen über die Form der Widmungsverfügung uneinheitlich sind ¹¹⁹⁾. Formzwang und Publikationspflicht dienen der Rechtssicherheit und sind besonders bei der Aufhebung von öffentlichen Wegen und Strassen angezeigt. Klärend wirken Formvorschriften besonders, wo Gehflächen im Eigentum von Privaten und Korporationen stehen.

115) Vgl. dazu auch Knapp, Grundlagen, S. 418 Nr. 1729.

116) So in PKG 1982 S. 22 Erw. 1.

117) So z.B. gemäss Bündner Recht in PVG 1986 Nr. 12, beso. S. 48.

118) § 16 Abs. 4 LU-StrG (1964). Vgl. dazu etwa LGVE 1985 392 ff. Weitere Bestimmungen zur Zuständigkeit § 3 Abs. 1, 7 und 13 Abs. 1 der SZ-VO über die öffentlichen Wege mit privater Unterhaltspflicht (nGS IV 416): zuständig für Widmung und Entwidmung ist der Gemeinderat (vgl. zur Entwidmung EGV-SZ 1984 S. 167 ff. Nr. 51).

119) Imboden/Rhinow S. 817 Nr. 116 B II; Rentsch 356.

Von der Widmungsverfügung ist die Aufnahme von Strassen ins Strassenverzeichnis zu unterscheiden. In letzterem werden die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse an den Strassen und Wegen festgehalten. Sie können u.a. nachstehende Angaben enthalten: "Die Länge und die durchschnittliche Breite, den Anfangs- und Endpunkt und die Numerierung der Strasse, ferner den Bestand und den Umfang der Widmung, die Strassenkategorie, den Strassenbaulastträger, allfällige Rechte und Pflichten Dritter sowie die Grenzen der strassenrechtlichen Innerortsstrecken" ¹²⁰⁾. Der Eintrag in die Strassenverzeichnisse wirkt in der Regel deklaratorisch, was heisst, dass nicht eingetragene Strassen gleichwohl Oeffentlichkeitseigenschaften im Sinne des Strassenrechtes haben können ¹²¹⁾.

Werden die Gemeinden vom kantonalen Gesetzgeber zur Erstellung eines Strassenverzeichnisses innert bestimmter Frist aufgefordert ¹²²⁾, so handelt es sich hiebei - wenn keine Sanktionen vorgesehen sind - um eine blosse Ordnungsvorschrift. Ein nach Ablauf der Frist erstelltes Strassenverzeichnis wird damit also nicht ungültig ¹²³⁾.

Das blosse Dulden der öffentlichen Begehung verschafft keinen Gemeindegebrauch ¹²⁴⁾, ausser es könne dadurch Oeffentlichkeit infolge

120) Wicki 45.

121) Meier 37; Wicki 45 f.

122) Z.B. § 17 und 106 LU-StrG (1964).

123) So LGVE 1982 II Nr. 6 S. 203 Erw. 1.ca.

124) Fleiner 368; Küttel 5; Ringger 48.

Unvordenklichkeit begründet werden. Auch kann die Widmung als Verwaltungsakt niemals von einer Privatperson ¹²⁵⁾ oder einer privaten Vereinigung erlassen werden.

C. Wirkungen der Widmung und der Entwidmung

Die Widmung einer Gehfläche führt diese in den normalen Gemeingebrauch ¹²⁶⁾. Von diesem normalen - auch einfachen oder schlichten Gemeingebrauch - sind der gesteigerte Gemeingebrauch sowie die Sondernutzung zu unterscheiden ¹²⁷⁾. Gesteigerter Gemeingebrauch liegt vor, wenn die Strasse in einem Ausmass benutzt wird, das nicht gemeinverträglich ist und somit nicht mehr jedermann in gleicher Weise zugestanden werden kann ¹²⁸⁾. Sondernutzung ist eine dauernde, besonders intensive Nutzung der Strasse, die den gleichen Gebrauch durch mehrere ausschliesst ¹²⁹⁾. Beispiele für bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauch sind etwa der Strassenmarkt oder Strassenläufe ¹³⁰⁾.

Der Gemeingebrauch ermöglicht die Nutzung, die jedermann im Rah-

125) Müller, öffentliche Strasse, 26.

126) Burri 28 f.; Küttel 14.

127) Vgl. dazu etwa Fleiner-Gerster S. 382 N 40/2 ff.; Rentsch 357 ff.

128) Fleiner-Gerster S. 389 N 30.

129) Fleiner-Gerster S. 391 N 37.

130) Burri 31.

men der Gemeinverträglichkeit und der Zweckbestimmung möglich ist ¹³¹⁾. Die Sache im Gemeingebrauch kann "von jedermann ohne behördliche Erlaubnis und gebührenfrei in bestimmter, in ihre Substanz nicht eingreifender Weise benutzt werden" ¹³²⁾. Weil die gewidmete Sache nun öffentlich ist, hebt sie das Recht zur Ausschliessung der allgemeinen Benützung auf ¹³³⁾, ist also der betreffende Strasseneigentümer verpflichtet, die der Zweckbestimmung der öffentlichen Sache entsprechenden Einwirkungen seitens des Publikums auf sich zu nehmen ¹³⁴⁾.

Bei Strassen gehört etwa zum Gemeingebrauch das Gehen, Fahren oder Reiten, das Treiben einer Viehherde, sowie ganz allgemein der Transport von Personen und Sachen ¹³⁵⁾. Bei ausgewählten Plätzen und Anlagen kann je nach Widmung und konkreter Ausgestaltung das Anhalten und Verweilen den vorwiegenden Inhalt des Gemeingebrauches darstellen ¹³⁶⁾.

-
- 131) Fleiner-Gerster N 40/3; Rentsch 358; vgl. auch die Ausführungen von Lebitsch, die im wesentlichen auch für schweizerische Verhältnisse Geltung haben (besonders 76 ff.).
- 132) Liver, PrR V/1 128. Vgl. zur Wirkung auch Knapp, Grundlagen, S. 431 ff. Nrn. 1792 ff.
- 133) MBVR 46 (1948) Nr. 20 S. 46; Siegenthaler 370 f.; Art. 15 Abs. 4 BE-StrG (1964).
- 134) AGVE 1969 S. 282 f.; Knapp, Grundlagen, S. 433 Nr. 1801.
- 135) BGE 78 I 288; vgl. auch Meier-Hayoz N 167 zu ZGB 664.
- 136) BGE 100 Ia 396 Erw. 2.

Die Widmung einer öffentlichen Strasse kann auf bestimmte Benutzungsarten - beispielsweise auf Fussgängerverkehr - beschränkt sein ¹³⁷⁾. Die Widmung unterstellt die Sache dem öffentlichen Recht. Das Privatrecht greift nur noch soweit Platz, wie es neben dem öffentlichen Recht Bestand haben kann ¹³⁸⁾. Beispielsweise werden die einer gewidmeten Sache anhaftenden beschränkten dinglichen Rechte Dritter, wie Pfandrechte, Dienstbarkeiten usw. durch ihre Oeffentlicherklärung nicht berührt.

Erst die Widmung ermöglicht, dass eine Sache, die durch Erwerb ins Eigentum eines Gemeinwesens gelangte, oder schon in dessen Eigentum - jedoch im Finanzvermögen - war, Bestandteil des Verwaltungsvermögens wird ¹³⁹⁾. Diese Voraussetzung kommt etwa im Zürcher Landwirtschaftsrecht zum Ausdruck: "Uebernimmt eine Gemeinde Genossenschafts- oder Flurwege in ihr Privateigentum, werden diese nicht zu öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch; sie unterstehen in jeder Hinsicht dem Recht über die Genossenschaftswege. Die Oeffentlicherklärung durch besonderen Beschluss der Gemeinde bleibt vorbehalten" ¹⁴⁰⁾.

Der Gemeingebrauch verleiht dem Benutzer kein subjektives Recht; er hat keinen subjektiven Anspruch auf eine Sache im Gemeingebrauch.

137) MBVR 62 (1964) S. 382 f.; Küttel 6.

138) Müller, öffentliche Strasse, 27.

139) BGE 95 I 102 Erw. 4b.

140) § 109 ZH-LwG (1979).

brauch ¹⁴¹⁾ und auch keinen Anspruch darauf, dass eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch belassen wird ¹⁴²⁾. Die Begehbarkeit infolge Widmung ist vielmehr eine Reflexwirkung der objektiven Rechtsordnung ¹⁴³⁾, denn mit der Widmung dürfen die Strassen vom Staat nur jenen Zwecken zugeführt werden, für welche sie vorgesehen sind ¹⁴⁴⁾. Soweit der Benützer auch gegen willkürlichen Ausschluss von der Benützung der Sachen im Gemeingebrauch geschützt ist, ist dies ein Ergebnis des Willkürverbotes verwaltungsmässigen Handelns und steht mit der Rechtsnatur des Gemeingebrauches nur indirekt in Zusammenhang ¹⁴⁵⁾. Aus polizeilichen Gründen oder infolge Gewährung gesteigerten Gemeingebrauches kann die freie Benutzung vorübergehend beschränkt werden ¹⁴⁶⁾.

Das kantonale Recht kann bestimmen, in welchem Zeitpunkt die Widmung ihre Rechtswirkungen entfaltet ¹⁴⁷⁾. Allenfalls muss diese Frage durch Auslegung und Lückenfüllung beantwortet werden. Der

141) Burri 29; Küttel 62; Lebitsch 69 f.; Rentsch 357, 358 f.; Zimmerlin N 5 zu BauG 49. Vgl. auch so in Art. 65 Satz 2 AR-StrG (1972); Art. 11 Abs. 2 SH-StrG (1980).

142) Knapp, Grundlagen, S. 439 Nr. 1837.

143) Burri 29 f.; Dosch 72; Küttel 63 f.; Meier-Hayoz N 165 f. zu ZGB 664.

144) Knapp, Grundlagen, S. 419 Nr. 1733.

145) So Lebitsch 70.

146) Knapp, Grundlagen, S. 432 Nr. 1794.

147) So z.B. in Art. 15 Abs. 1 BE-StrG (1964).

eindeutige Nachweis über Vorliegen und Zeitpunkt der Widmung - etwa durch Publikation - trägt ihrer weitreichenden Bedeutung Rechnung. Besonders bei kleinräumigen Strassen, wie es Gehflächen vielfach sind, können so Streitigkeiten etwa über zugelassene Benutzer (mit oder ohne Motorfahrzeuge), Unterhaltsverpflichtete und -arbeiten, Haftungssubjekt und Verkehrssicherungspflicht vermieden werden ¹⁴⁸⁾.

Mit der **Entwidmung** einer Strasse wird der Gemeingebrauch an ihr wieder aufgehoben. Die entwidmeten Sachen gehen in denjenigen Rechtszustand zurück, in dem sie sich vor der Widmung befunden haben ¹⁴⁹⁾. Sachen des staatlichen Verwaltungsvermögens gehen also nach der Entwidmung in das private Vermögen des Staates über ¹⁵⁰⁾. Mit der Entwidmung verlieren sie den Charakter einer öffentlichen Sache ¹⁵¹⁾.

Neben der vollständigen Entwidmung ist auch die Teilentwidmung oder Teilentziehung denkbar: eine Strasse, die früher auch den Motorfahrzeugen offenstand, wird den Fussgängern vorbehalten.

Damit der Gemeingebrauch an einem Weg aufgehoben werden kann, muss das öffentliche Interesse an der Begehbarkeit, das Vor-

148) So auch Müller, öffentliche Strasse, 27 f.

149) Grisel 532.

150) Knapp, Grundlagen, S. 424 Nr. 1760.

151) Knapp, Grundlagen, S. 439 Nr. 1836.

aussetzung der früheren Widmung war, untergegangen sein. Dieses Interesse ist nicht schon dann untergegangen, wenn der betreffende Weg nicht mehr intensiv begangen wird. Ursache der Minderbenützung kann ja auch ein schlechter Wegunterhalt sein, der die gefahrlose Begehung nicht mehr ermöglicht. Der Unterhaltsverpflichtete bzw. Grundeigentümer soll es aber - durch Vernachlässigung des Wegeunterhaltes - nicht in der Hand haben, infolge angeblichen Wegfallens des öffentlichen Interesses die Voraussetzungen für eine Entwidmung zu schaffen ¹⁵²⁾. Auf das Kriterium der intensiven Begehung allein kann somit nicht abgestellt werden. Andererseits kann das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der Widmung eines Weges durch den Neubau eines nahegelegenen Weges verlorengegangen sein ¹⁵³⁾.

D. Gegenstand und Voraussetzungen der Widmung

Neben Gehflächen im Eigentum öffentlichrechtlicher Körperschaften können auch solche im Eigentum von Privatpersonen dem Gemeingebrauch gewidmet werden ¹⁵⁴⁾, sofern die Voraussetzungen nach Ziff. 1 und 2 hienach erfüllt sind. Der Verwaltungsakt der Widmung ist in beiden Fällen an die gleichen Voraussetzungen geknüpft. Auch die Wirkungen sind die gleichen: die gewidmeten Strassen werden

152) Vgl. dazu EGV-SZ 1984 S. 167 ff. Nr. 51.

153) Vgl. so in PKG 1982 S. 19 ff.

154) Küttel 52; Liver, Einleitung, N 113; Meier-Hayoz N 65 zu ZGB 664; Zimmerlin N 4 zu BauG 49.

in ihren Hauptfunktionen durch das Verwaltungsrecht geregelt¹⁵⁵⁾. Allerdings sind die Voraussetzungen für deren Erlass andere. Die Widmung hält die Eigentumsbeschränkungen auf einer Gehfläche fest¹⁵⁶⁾. Durch sie können die dem Eigentümer verbleibenden Befugnisse zur Bedeutungslosigkeit herabsinken, ihm gleichsam die blosse nuda proprietas belassen¹⁵⁷⁾. Solche Eigentumsbeschränkungen müssen mit dem Verfassungsrecht, besonders der Eigentumsgarantie¹⁵⁸⁾, in Einklang stehen. Gegebenenfalls können sie das widmende Gemeinwesen zu Ersatzleistungen infolge materieller Enteignung verpflichten. Die Intensität der Eigentumsbeschränkung ist auch von der konkreten Zweckbestimmung der Strasse abhängig.

Die Einräumung des Benutzungsrechtes für Fussgänger und Wanderer wird in der Regel keinen intensiven Eingriff in die Eigentumsrechte der Wegeeigentümer bedeuten, der eine Entschädigung aus materieller Enteignung auslösen würde. Dies mindestens dann nicht, wenn damit keine Unterhaltungspflicht durch den Belasteten verbunden ist.

155) Vgl. auch Müller, öffentliche Strasse, 1, 3.

156) Wie vorne bei Anm. 109 festgehalten, muss die Frage nach dem feststellenden oder rechtsbegründenden Charakter der Widmung auf Grund der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung beantwortet werden.

157) Vgl. auch Dubach 97 für öffentliche Gewässer.

158) Verankert in Art. 22ter BV.

1. Gehflächen im Eigentum einer öffentlich-rechtlichen
Körperschaft

Als Eigentümer einer Gehfläche oder eines entsprechenden Grundstückes ist das Gemeinwesen darüber im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit Verfügungsberechtigt. Der Erwerb des Strassengrundstückes ist vom Widmungsakt zu unterscheiden, dessen Wirkungen zeitlich grundsätzlich mit der faktischen Benützung der nun öffentlichen Sache zusammentreffen.

Wenn das Gemeinwesen die Grundstücke nicht zum Zwecke der Strassenerrichtung erworben hat, muss das vorausgesetzte öffentliche Interesse zur Errichtung einer Gehfläche sonst ausgewiesen werden. Dieses öffentliche Interesse kann sich in Gesetzen¹⁵⁹⁾, in Planungsgrundsätzen¹⁶⁰⁾, in Sachplänen und Konzepten¹⁶¹⁾, Entwicklungsprogrammen usw. niederschlagen und muss allenfalls in einer Interessenabwägung gegenüber anderen öffentlichen Nutzungsinteressen bestehen können¹⁶²⁾. Dass mit dem ausgewiesenen öffent-

159) Vgl. etwa das BE-Gesetz über See- und Flussufer (SFG) vom 6. Juni 1982 mit der dazugehörenden See- und Flussuferverordnung.

160) Vgl. etwa die Planungsgrundsätze in Art. 1 und 3 RPG; § 18 ZH-PBG (1975).

161) Vgl. für den Bund Art. 13 RPG.

162) Vgl. zur Pluralität der öffentlichen Interessen auch: Martin Lendi: Raumplanung und Umweltschutz als Träger der Zukunftsverantwortung. In: DISP Nr. 78 (Januar 1985) S. 5 ff., bes. S. 5 f.

lichen Interesse an Gehflächen diese auch fussgängergerecht projektiert und ausgebaut werden, ist für deren Bedeutung und unfallfreie Benützung besonders beachtenswert. Krähenbühl zeigt eindrücklich, dass sich die Projektierung von Strassen vielfach durch sachfremde, von der Raumplanung nicht unterstützte Kriterien, leiten lässt¹⁶³⁾.

2. Gehflächen im Eigentum Privater

Die Widmung für den öffentlichen Verkehr eines über Privateigentum geführten Weges verstösst nur dann nicht gegen die Eigentumsgarantie, wenn die widmende Behörde die Verfügungsmacht über das Wegareal besitzt¹⁶⁴⁾. Die Oeffentlicherklärung darf zudem keine privaten dinglichen Rechte verletzen¹⁶⁵⁾. Zur rechtsgültigen Widmung privater Gehflächen müssen nachstehende tatsächliche und rechtliche Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

a) Tatsächliche Voraussetzungen

Es kann nur eine tatsächlich vorhandene Gehfläche - eine Strasse im technischen Sinne - gewidmet werden¹⁶⁶⁾. An deren Ausbau müs-

163) Krähenbühl passim.

164) So statt vieler PVG 1986 Nr. 12 S. 46 ff., beso. Erw. 3.

165) Meier-Hayoz N 116 zu ZGB 664.

166) Müller, öffentliche Strasse, 25; Wicki 17; AGVE 1969 S. 283 Erw. b.; PVG 1986 Nr. 12 S. 48.

sen keine besonderen Anforderungen gestellt werden. Die Strasse muss derjenigen Kategorie entsprechen, der sie gewidmet werden soll ¹⁶⁷⁾. Ein bestehender Fuss- oder Wanderweg eines Privaten kann nur zu ebensolchem öffentlich erklärt werden. Ausnahmen sind möglich, müssen aber im öffentlichen Interesse geboten sein.

b) Rechtliche Voraussetzungen

Um einen enteignungsähnlichen Eingriff durch die Widmung zu verhindern, braucht das Gemeinwesen die Verfügungsmacht über das Strassenareal ¹⁶⁸⁾. Ausnahmen bleiben vorbehalten, so etwa im Luzerner Recht, wonach das Strassenterrain mit der Oeffentlicherklärung zu Eigentum oder einem beschränkten dinglichen Recht enteignet wird ¹⁶⁹⁾. Das Erlangen der Verfügungsmacht durch privat- und öffentlich-rechtliche Instrumente ist vom Erlass des Widmungsaktes zu unterscheiden. Weigert sich der Eigentümer gegen eine Widmung, so kann das Verfügungsrecht auf dem Enteignungswege zu erlangen gesucht werden ¹⁷⁰⁾.

Die Verfügungsgewalt kann auf folgende Arten erworben werden:

167) Wicki 17.

168) Meier-Hayoz N 116 zu ZGB 664; Müller, öffentliche Strasse, 25; Rentsch 355; Ringger 55, 60; Wicki 17; AGVE 1969 S. 183 Erw. b.

169) § 16 Abs. 1 LU-StrG (1964); vgl. dazu Wicki 17 f. mit weiteren Verweisen.

170) Salzwedel, Anstaltsnutzung, 436.

aa) Verfügungsgewalt infolge von Erwerb dinglicher Rechte

Dingliche Rechte als Grundlage für das widmende Gemeinwesen können durch Vertrag (Kauf- oder Dienstbarkeitsvertrag) sowie durch Enteignung des Eigentums oder von beschränkten dinglichen Rechten erworben werden ¹⁷¹⁾. Ausserdem ist auch der Erwerb der Dienstbarkeit durch Ersitzung denkbar ¹⁷²⁾. Vertraglich und auf dem Wege der Enteignung können nur solche dingliche Rechte begründet werden, die das Zivilrecht vorsieht ¹⁷³⁾.

Zum Erwerb der Verfügungsgewalt mittels beschränkter dinglicher Rechte werden häufig sog. Gemeindedienstbarkeiten im Sinne von Art. 781 ZGB errichtet. Diese Gemeindedienstbarkeiten oder Popularservituten werden im Grundbuch eingetragen. Sie sind privatrechtliche Personaldienstbarkeiten, die zugunsten des Staates, der Gemeinden, Anstalten usw. errichtet werden. Berechtigtes Subjekt ist die Körperschaft, wobei die Berechtigung in der Weise vereinbart werden kann, dass es den Mitgliedern der betreffenden Körperschaft zusteht, die Dienstbarkeit auszuüben. Bei Streitigkeiten über Ablösungen und Bestand von Popularservituten ist der Zivilrichter zuständig ¹⁷⁴⁾.

171) BGE 104 Ib 352 f. Erw. 2a.

172) So Wicki 17; PVG 1986 Nr. S. 47 Erw. 3.

173) BGE 105 Ib 191 Erw. 4a; Dilger § 11 N 92 S. 294.

174) Vgl. LGVE 1981 III Nr. 19 S. 301; GER 1981 S. 105 ff.

Auch hat der Zivilrichter über eine allfällige Verlegung der Dienstbarkeit zu entscheiden. Das berechnigte Gemeinwesen lässt sich dabei durch die Exekutive vertreten. Den Mitgliedern der Körperschaft kommt dabei keine Parteistellung zu ¹⁷⁵⁾.

Die verantwortlichen Körperschaften können zwecks Sicherstellen von Verkehrsflächen zur Bestellung solcher Personaldienstbarkeiten vom Gesetzgeber ausdrücklich angewiesen werden ¹⁷⁶⁾.

Im zugrundeliegenden Dienstbarkeitsvertrag kommen der private Grundeigentümer (als Belasteter) und das Gemeinwesen als gleichberechnigte Rechtssubjekte überein, dass das betreffende Grundstück von einer nicht näher bezeichneten Öffentlichkeit benutzt werden kann ¹⁷⁷⁾. Die auf der Gemeindedienstbarkeit gründende anschließende Widmung darf den Benützerkreis nicht über denjenigen im zugrundeliegenden Dienstbarkeitsvertrag ausdehnen ¹⁷⁸⁾. Diese Dienstbarkeiten sind privatrechnitlicher Natur ¹⁷⁹⁾. Deren Inhalt muss im Streitfall wie derjenige anderer Dienstbarkeiten ermittelt wer-

175) Zurbriggen 46.

176) So etwa in Art. 3 Abs. 1 GL-Radroutengesetz vom 1. Mai 1983; mit dieser und ähnlichen Formulierungen soll auch ausgedrückt werden, dass Verkehrsflächen nur im Notfall durch Enteignung gesichert werden sollen.

177) Dazu Küttel 57 f.; Liver, Einleitung, N 113 f.; Piotet, 546 f.

178) Küttel 57 f.

179) Liver, Einleitung, N 114.

den ¹⁸⁰⁾. Lassen sich die im Rahmen einer Dienstbarkeit bestehenden Rechte und Pflichten nicht aus dem Grundbucheintrag und auch nicht aus dem Erwerbstitel ableiten ¹⁸¹⁾, so muss die während längerer Zeit unangefochten und in gutem Glauben erfolgte Art der Ausübung den massgeblichen Anhaltspunkt für die Auslegung der Dienstbarkeit bilden ¹⁸²⁾. Es entspricht aber der klaren Absicht des Gesetzgebers, dass dem Grundbucheintrag Vorrang vor den übrigen Bestimmungsgründen zu geben ist ¹⁸³⁾. Vereinzelt im kantonalen Recht vorkommende öffentlich-rechtliche Dienstbarkeiten müssen hingegen als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen angesprochen werden ¹⁸⁴⁾.

Dienstbarkeitsrechtliche Wegerechte haben gegenüber separaten Wegeparzellen regelmässig den Vorteil, dass ihnen gegenüber in der Regel keine Bauabstände erforderlich sind. Ein weiterer wichtiger Vorteil der Dienstbarkeit: Gemäss Art. 741 ZGB ist die Last des Unterhaltes grundsätzlich vom Berechtigten zu tragen.

180) Vgl. dazu Art. 736 ff. ZGB. Vgl. zur Auslegung eines Fuss- und Fahrwegrechtes etwa: SJZ 81 (1985) 113 ff. Nr. 19.

181) Vgl. hiezu Art. 738 ZGB.

182) So für die Auslegung eines Zugangsrechtes in PKG 1983 S. 37 mit Hinweisen.

183) Vgl. hiezu PKG 1985 Nr. 4 S. 16 Erw. 3. Hier auch zur Frage, wann ein Grundbuch-Eintrag als genügend klar zu gelten hat: S. 17.

184) So auch Küttel 56 f. für das St. Galler Recht.

Die Ablösung der Gemeindedienstbarkeit muss im öffentlichen Interesse geboten sein. Eine Ermächtigung zur Ablösung kann schon in der Zustimmung des Entscheidungsgremiums zu einer den Dienstbarkeitsweg ersetzenden Weganlage liegen¹⁸⁵⁾.

bb) Verfügungsgewalt infolge von öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkung

Vorschriften des öffentlichen Rechtes engen das Verfügungsrecht des Eigentümers ein. Solche Eigentumsbeschränkungen können in einem Verbot oder aber im Gebot zu einem aktiven Verhalten und in Leistungsverpflichtungen bestehen¹⁸⁶⁾. Damit sie mit der Eigentumsgarantie in Art. 22ter BV vereinbar sind, müssen sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen sowie verhältnismässig sein¹⁸⁷⁾. Gegebenenfalls müssen sie - bei Vorliegen einer materiellen Enteignung¹⁸⁸⁾ - entschädigt werden.

In Anwendung solcher im Gesetz festgehaltener Eigentumsbeschränkungen kann das Gemeinwesen vom Gesetzgeber aufgefordert werden, Strassen im Eigentum Privater dem Gemeingebrauch zuzuführen. Beschlagen nun öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen Sachen,

185) Vgl. etwa PKG 1982 S. 22 Erw. 1.

186) Dilger § 19 N 43 S. 483 f.; Jagmetti, 129; BGE 97 I 795; 98 Ia 590.

187) Vgl. statt vieler: Imboden/Rhinow Nr. 123 S. 865 ff.

188) Zu den Voraussetzungen vgl. etwa Dilger § 19 N 18 ff. S. 471 ff.

die nicht auf Grund von Art. 664 Abs. 1 ZGB öffentlich sind, derart, dass sie als im Gemeingebrauch stehend betrachtet werden müssen, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit eines Widmungsaktes. Solche öffentlich-rechtlichen Bestimmungen können einerseits das Bestehen des Gemeingebrauches auf der Grundlage eines unvordenklichen Rechtes feststellen¹⁸⁹⁾. Dies gilt für die Zurittsregelung zu Wald und Weide, wie sie Art. 699 ZGB ausdrückt¹⁹⁰⁾. Weil die betreffenden Sachen bereits im Gemeingebrauch sind, ist eine Widmung überflüssig.

Andererseits sind Bestimmungen denkbar, welche die Oeffentlichkeit privater Sachen erst begründen; der Gemeingebrauch ist nicht vorbestehend. Um diese privaten Sachen rechtsgültig in den Dienst der Oeffentlichkeit zu stellen, bedarf es eines Widmungsaktes. Erst dieser sichert als Verfügung dem Privaten den nötigen Rechtsweg.

Von diesen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen sind solche des öffentlichen Rechtes wie des Privatrechtes zu unterscheiden, die nicht als Grundlage einer Widmung dienen, sondern die Begehbarkeit einer Sache dadurch ermöglichen, dass sie dem Betretungsverbot durch den Eigentümer den Rechtsschutz infolge Widerrechtlichkeit und Rechtsmissbrauch versagen.

189) So das Zürcher Verwaltungsgericht in ZB1 76 (1975) S. 121 Erw. 3 (= Imboden/Rhinow Nr. 4 I).

190) Meier-Hayoz N 11 zu ZGB 699.

cc) Verfügungsgewalt infolge von obligatorischem Vertrag

Der private Eigentümer kann einem Widmungsakt auch lediglich zustimmen¹⁹¹⁾. Damit können - etwa bei anknüpfenden Unterhaltspflichten - auch Abmachungen über Gegenleistungen der öffentlichen Hand verbunden sein. Je nach Schwere des Eingriffes in die Eigentumsrechte ist eine ausdrückliche Zustimmung nötig¹⁹²⁾. So kann der Verzicht auf Einsprache im Planauflageverfahren nicht heissen, dass der Grundeigentümer einer Strassenwidmung zum Gemeindegebrauch stillschweigend zustimmt¹⁹³⁾. Als Form für diese ausdrückliche Zustimmung ist einfache Schriftlichkeit zweckmässig und genügend. Abweichende Bestimmungen im kantonalen Recht bleiben vorbehalten.

E. Rechtsfolge mangelhafter Widmungsakte

Die Frage nach der Rechtsfolge eines mangelhaften Widmungsaktes stellt sich, wenn er ohne Verfügungsmacht des Gemeinwesens ergangen ist. Mit der herrschenden Lehre müssen diese Verwaltungsakte

191) Müller, öffentliche Strasse, 25 f.; Meier-Hayoz N 116 zu ZGB 664; Rentsch 355; Wicki 17; ZBGR 31 (1950) S. 329 Nr. 96.

192) Stillschweigende Zustimmung genügte nicht in MBVR 46 (1948) Nr. 20 S. 47; Ausdrückliche Zustimmung fordern auch Imboden/Rhinow S. 817 Nr. 116 B II c.

193) AGVE 1969 S. 283 f. Erw. b.

als anfechtbar und nicht etwa als nichtig angesehen werden 194). Nicht gefolgt werden kann dem Berner Verwaltungsgericht, das eine Widmung ohne zugrundeliegende behördliche Verfügungsmacht als nichtig bezeichnet 195).

III. Rechtliche Sicherung infolge Duldung?

Eine Gehfläche kann auch dadurch der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, dass der betreffende Grundeigentümer das Betreten durch einen nicht bestimmbar Personenkreis zulässt, es duldet, oder mit anderen Worten das Betreten auf Zusehen hin gewähren lässt. Diese sogenannte prekaristische Ueberlassung des Benutzungsrechtes ist von der Dienstbarkeit und den obligatorischen Rechten zu unterscheiden 196). Mit der prekaristischen Ueberlassung verzichtet der jeweilige Grundeigentümer - mindestens vorübergehend - auf die ihm zustehenden Abwehrrechte, insbesondere auf die Eigentumsfreiheitsklage 197). Ein solches Gewährenlassen begründet kein subjektives Recht des Begünstigten und kann jederzeit widerrufen oder

194) Fleiner 354 bei Anm. 6; Müller, öffentliche Strasse, 25; Salzwedel, Anstaltsnutzung, 441.

195) In MBVR 46 (1948) S. 47 Nr. 20.

196) Vgl. im einzelnen Toller-Schwarz S. 189 f. mit weiteren Hinweisen auf Literatur.

197) Actio negatoria, Art. 641 Abs. 2 ZGB.

inhaltlich beschränkt werden 198).

Vorab im ländlichen Raum und hier wiederum bei den Wanderwegen sind solche geduldeten Durchgänge häufig. Das Weiterdulden des Durchganges wird vielfach von einer ordnungsgemässen Wegbenützung abhängig gemacht. Auch infolge langjähriger Duldung geht der Grundeigentümer seiner Abwehrrechte nicht verlustig.

Dieses Dulden ist auch von der Widmung streng zu unterscheiden. Aufgrund des bloss geduldeten Durchganges kann Gemeindegebrauch nur dann entstehen, wenn dieser seit unvordenklicher Zeit unbestritten war 199). Gemeindegebrauch entsteht insbesondere auch nicht durch eine vom Eigentümer geduldete Markierung als Wanderweg. Diese Markierungen werden in der Regel nach Absprache zwischen Eigentümer und privaten Organisationen von letzteren angebracht; ein Widmungsakt hingegen muss zwingend von einer Behörde ausgehen. Der Wanderweg wird selbst dann nicht öffentlich, wenn sich der Grundeigentümer gegenüber einer Wanderwegorganisation zur langjährigen Duldung des Durchganges in einem entgeltlichen oder unentgeltlichen Vertrag verpflichtet hat. Besondere Verpflichtungen

198) Vgl. hiezu auch den Fall in AR-RB 1984/1985 S. 30 ff. Nr. 3: Der Beklagte leitete aus der langjährigen Benutzung des Weges des Klägers zu Unrecht eine obligatorische Zutrittsberechtigung ab. Die Feststellungsklage des Klägers war auch nicht rechtsmissbräuchlich.

199) So auch Meier-Hayoz N 114 zu ZGB 664: durch die blosse Tatsache des langandauernden Gebrauches durch das Publikum ist die Begründung der Öffentlichkeit (im Sinne der Widmung) nicht möglich. Ebenso Knapp, Grundlagen, S. 430 Nr. 1786.

zur Offenhaltung von Wegen privater Grundeigentümer bleiben auch in diesen Fällen vorbehalten.

Weil die Verfügungsmacht über den Weg in den Händen des dulden- den Eigentümers bleibt und dieser im Rahmen der Rechtsordnung frei über sein Eigentum verfügen darf, kann bei der prekaristischen Ge- staltung nicht von rechtlicher Sicherung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. c FWG gesprochen werden.

§ 13 Würdigung der Instrumentarien zur rechtlichen Sicherung

Die Vor- und Nachteile der dargestellten Instrumente zur rechtlichen Sicherung können wie folgt zusammengefasst und gewürdigt werden:

Der **Richtplan** mit seinen **Teilrichtplänen** erfüllt die Anforderungen, die das FWG an Pläne stellt. Seinem Charakter entsprechend ist der Richtplan zwar - auch in den kantonalen Gesetzgebungen - hauptsächlich als Koordinationsmittel einzusetzen. In der praktischen Ausgestaltung aber wird er kaum je auf diese Grundfunktion beschränkt. Als Vorteil dieser Planart fällt ins Gewicht, dass die Kantone seit Erlass des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) mit dem Erstellen von Richtplänen vertraut sind und die Rechtswirkungen geregelt sind. Als bloss behördenanweisender Plan ist der Richtplan dagegen nicht zur rechtlichen Sicherung im Sinne des FWG geeignet. Er kann dafür höchstens eine Grundlage bilden.

Die Rechtsnatur der **Sachpläne** würde die Aufnahme von Fuss- und Wanderwegen erlauben. Das Instrument des Sachplanes ist jedoch in den Kantonen, Regionen und Gemeinden wenig bekannt. Damit könnten die Anforderungen, die das FWG an Pläne stellt (vgl. Art. 4 und 6), nur mit Revisionen der kantonalen Planungs- und Baugesetze erfüllt werden. Sodann müssten die Sachpläne grundeigentümerverbindlich ausgestaltet werden.

Mit der Erstellung von Richtplänen, Teilrichtplänen und Sachplänen - möglicherweise aber auch von anderen Arten von Plänen - kann die Vorschrift von Art. 4 FWG erfüllt werden. Diese Pläne sind gemäss Art. 15 FWG innert dreier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erstellen.

Nutzungspläne erfüllen die Anforderungen des FWG an Fuss- und

Wanderwegnetz-Pläne. Weil sie grundeigentümergebunden sind, kann mit ihnen die rechtliche Sicherung im Sinne des FWG erreicht werden. Nutzungspläne über Fuss- und Wanderwegnetze können aber kaum in der den Kantonen gesetzten Frist von 3 Jahren nach Inkrafttreten des FWG (Art. 15 Abs. 1 FWG) erstellt werden. Dies umso weniger, wenn man bedenkt, dass eine der Nutzungsplanung vorangehende Richtplanung betreffend Fuss- und Wanderwege unentbehrlich ist.

Die möglicherweise dadurch eintretende Verzögerung in der gesetzgerechten Verwirklichung der rechtlichen Sicherung wird überbrückt durch Art. 16 FWG. Danach haben die Kantone die Fuss- und Wanderwegnetze zu bezeichnen, auf die "dieses Gesetz bis zum Inkrafttreten der Pläne nach Artikel 4 Absatz 1 anzuwenden ist." Zu beachten ist, dass dieser vorübergehende Schutz nicht etwa mit dem Inkrafttreten von Richtplänen hinfällig wird. Das ist erst mit dem Inkrafttreten von Nutzungsplänen oder gleichwertigen Instrumenten der Fall.

Grunddienstbarkeiten sind als Grundlage für die rechtliche Sicherung ein geeignetes Instrument. Dies vor allem bei kürzeren Teilstrecken. Für ganze Routen dürften sie weniger in Frage kommen.

Die **Widmung** ist die typische Massnahme, mit der ein Weg nach erfolgter Planung und nach Erfüllung aller nötigen Voraussetzungen der Allgemeinheit zugänglich gemacht wird. Im Gegensatz zur Duldung verpflichtet sie den Grundeigentümer unmittelbar. Die **Duldung** ist zur rechtlichen Sicherung ungeeignet.

Gegenstand der Widmung zum Gemeingebrauch bilden sowohl Wege im Eigentum öffentlich-rechtlicher Körperschaften wie auch von Privaten. In beiden Fällen darf die Widmung nur erfolgen, wenn die widmende Behörde die entsprechende Verfügungsberechtigung besitzt.

Diese Berechtigung kann aus den verschiedensten Rechtserlassen, aus Nutzungsplänen oder ähnlichen Instrumenten sowie aus Grunddienstbarkeiten resultieren. Schliesslich kann die blossе Zustimmung des Privateigentümers zur Widmung ausreichen.

Die Widmung ist als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Fuss- und Wanderwegen auch deswegen geeignet, weil sie sich auf Teilabschnitte von Wegnetzen beschränken lässt. Es wäre wenig sinnvoll, jene Teilabschnitte, deren Begehbarkeit bereits vor dem Inkrafttreten des FWG als rechtlich gesichert gelten kann, nochmals dem Gemeingebrauch zu widmen. Eine doppelte Sicherung wäre rechtlich unnötig und politisch unerwünscht.

3. KAPITEL

HAFTUNG UND UNTERHALT

§ 14 Allgemeines

Sollen bestehende oder neu zu bauende Wege für den Fussgänger und Wanderer begehbar gemacht werden, interessieren den Eigentümer - vorab den privaten Grundeigentümer - häufig die Haftungsverhältnisse und die Fragen des Unterhaltes. Nachstehend soll geklärt werden, wer für Schäden aufzukommen hat, die durch Mangelhaftigkeit eines Weges verursacht werden und wie diese Mangelhaftigkeit umschrieben werden kann. Es wird sich zeigen, dass die Fragen der Haftung und des Unterhaltes miteinander verknüpft sind.

Grundsätzlich hat derjenige den Schaden zu tragen, der von ihm betroffen worden ist ¹⁾. Eine Abwälzung ist lediglich in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen möglich. Es gibt keine Regel, nach welcher für jeden Schaden irgendein Ersatzpflichtiger einzustehen hätte ²⁾. Der Wegbenützer muss mit Gefährdungen rechnen ³⁾. Diese können in Rutschungen, Steinschlag, Lawinengang, meteorologischen

1) Oftinger, Bd. I, S. 33; Keller/Gabi 1 mit Hinweisen.

2) Keller/Gabi 1.

3) SVS 13.

Einwirkungen usw. bestehen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit von Bedeutung ist vor allem die Haftung nach Art. 58 OR, die sogenannte Werkeigentümer- oder Werkhaftung. Auch andere Rechtsnormen können jedoch in gewissen Fällen zum Tragen kommen: zu denken ist etwa an die allgemeinen Vorschriften der Art. 41 ff. OR, welche die Verschuldenshaftung regeln. Im weiteren ist im vorliegenden Zusammenhang unter Umständen Art. 679 ZGB von Bedeutung. Diese Norm regelt die Haftung des Grundeigentümers⁴⁾ und zwar wie Art. 58 OR im Sinne einer Kausalhaftung⁵⁾. Liegen die Voraussetzungen mehrerer Haftungsnormen vor, so ist im Einzelfall mit Hilfe der Spezialliteratur abzuklären, welche Rechtsnormen anwendbar sind⁶⁾.

Die vier positiven Voraussetzungen der Werkhaftung sind gemäss Art. 58 OR: Ein Schaden (1) muss durch Mängel (2) eines Werkes (3) verursacht (Kausalzusammenhang) (4) worden sein. Für die Umschreibung des Schadens und des Kausalzusammenhanges sei auf die einschlägige Literatur verwiesen⁷⁾. Zum Kausalzusammenhang sei nur soviel erwähnt, dass es den Grundsätzen der Adäquanz - des

4) Vgl. zu den Voraussetzungen der Haftung nach Art. 679 ZGB: Keller/Gabi 189 ff. mit Hinweisen.

5) Oftinger, Bd. I, S. 26 ff.; Keller/Gabi 188.

6) Vgl. etwa Keller S. 141, 160 f.; Oftinger/Stark § 19 N 15 ff. S. 170 ff. (Abgrenzung gegenüber Art. 679 ZGB) und N 21 f. S. 174 f. (Abgrenzung gegenüber der Verschuldenshaftung).

7) Vgl. etwa die Werke von Oftinger, Keller/Gabi und Pfau. Vgl. zum "Unrecht" bei der Kausalhaftung v.a. Raschein 84 f.

rechtlich erheblichen Zusammenhanges zwischen Ursache und Schaden also - entsprechend genügt, wenn der Werkmangel eine Teilursache des Schadens war ⁸⁾. Vorliegend behandelt sind die Begriffe des Werkes und des Mangels - die Voraussetzungen nämlich, die in Bezug auf die Besonderheiten des Betrachtungsgegenstandes, d.h. der Fuss- und Wanderwege erläutert werden müssen.

Zu den negativen Voraussetzungen: Auch beim Vorliegen der oben erwähnten Voraussetzungen kann die Haftpflicht dann entfallen, wenn einer der drei folgenden - bei jeder Art von Haftung anwendbaren - Entlastungsgründe (auch Exzeptionsgründe) vorliegt: Höhere Gewalt, Selbstverschulden und Drittverschulden. Für die Bedeutung dieser Begriffe sei wiederum auf die Spezialliteratur verwiesen ⁹⁾. Im Gegensatz zu anderen Vorschriften von Kausalhaftungen - etwa Art. 55 und 56 OR - gibt Art. 58 OR dem Haftpflichtigen keine Möglichkeit, sich durch einen Sorgfaltsbeweis zu befreien ¹⁰⁾.

8) Keller/Gabi 183; vgl. zum Kausalzusammenhang auch Ernst A. Kramer: Die Kausalität im Haftpflichtrecht, in ZBJV 123 (1987) 289 ff.

9) Vgl. etwa Keller/Gabi 33 ff.; Oftinger, Bd. I, S. 116 ff.

10) BGE 91 II 212 Erw. 5b.

**§ 15 Ausgewählte Voraussetzungen der Haftung nach Art. 58 OR
bei Fuss- und Wanderwegen**

Absatz 1 von Art. 58 OR bestimmt, dass der Eigentümer eines Gebäudes oder eines anderen Werkes den Schaden zu ersetzen hat, den dieses infolge von fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder von mangelhafter Unterhaltung verursacht. Diese Bestimmung begründet als "gewöhnliche Kausalhaftung" ¹⁾ eine vom Verschuldensprinzip unabhängige Kausalhaftung des Werkeigentümers ²⁾ und greift dann Platz, wenn eine stillschweigend vorausgesetzte und nach den Umständen gebotene Sorgfaltspflicht durch den Eigentümer oder einen Dritten verletzt wird ³⁾. Auch der Bund, die Kantone und Gemeinden werden gemäss Art. 58 OR haftbar, falls sie diese Pflichten verletzen ⁴⁾. Wieweit diese Bestimmung auf Fuss- und Wanderwege angewendet werden kann, soll nachstehend aufgezeigt werden.

I. Der Weg als Werk

Voraussetzung für die Anwendung von Art. 58 OR ist das Vorliegen eines Gebäudes oder eines anderen Werkes. Zur Frage, was dabei

1) Vgl. dazu Oftinger, Bd. I, S. 26 ff; Raschein 84 f.

2) So auch Pfau 3 mit weiteren Verweisen.

3) Pfau 4.

4) Vgl. statt vieler Oftinger/Stark II/1 § 19 N 32 f. S. 181 ff.

als Werk gelten kann, gibt es eine reiche Gerichtspraxis ⁵⁾. Oftinger/Stark haben diese Praxis in folgender Charakterisierung eines Werkes zusammengefasst: Als Werke sind "stabile mit der Erde direkt oder indirekt verbundene, künstlich hergestellte oder angeordnete Gegenstände" zu betrachten ⁶⁾. Strassen im Rechtssinne werden - mit wenigen Ausnahmen - gemäss ständiger Rechtsprechung als Werke im Sinne von Art. 58 OR betrachtet ⁷⁾, "gleichviel, ob sie staatlicher Hoheit unterstellt oder Eigentum eines Privaten sind" ⁸⁾. Auch die Literatur schliesst sich dieser Interpretation an ⁹⁾.

Dieser Arbeit liegt ein sehr umfassender Rechtsbegriff der Strasse, der auch die Wege einschliesst, zugrunde. Auch Gehflächen wie schmale Fusswege und Trampelpfade bilden Strassen im Sinne dieser Arbeit. Solche Gehflächen sind jedoch nicht ohne weiteres Werke im Sinne von Art. 58 OR. Sie erfüllen in der Regel die Voraussetzungen nicht, die für Werke begriffsnotwendig sind. Diese Gehflächen sind keine "stabilen, durch die Umgestaltung des natürlichen Erdbodens künstlich hergestellten und mit diesem" direkt oder indirekt verbun-

5) Vgl. dazu Oftinger/Stark § 19 N 93 S. 215 ff.

6) Oftinger/Stark § 19 N 39 S. 188, BGE 108 II 185 f. Erw. 1b; ausführlich in BGE 106 II 203 ff. Erw. 2.

7) BGE 111 II 56 Erw. 1; 106 II 203 f. Erw. 2a; 103 II 242 f. Erw. 2a; 51 II 209 f. Erw. 2.

8) BGE 108 II 185 Erw. 1a; 106 II 204 Erw. 2a.

9) Vgl. etwa: Fischer 118; Oftinger/Stark § 19 N 105 ff. S. 234 ff.; Pfau 8 f.; von Tuhr/Peter S. 457 § 50 N 8.

dene Anlagen ¹⁰⁾. Trampelpfade und andere, nicht künstlich erstellte Wegstrecken wie ungebahnte Wege, ausgetretene oder ausgefahrene Wege usw. ¹¹⁾ sind demnach keine Werke, obschon sie Strassen im Sinne des Strassenrechtes sein können. Solche Gehflächen gelten auch nicht als Werke im Sinne von Art. 58 OR, weil sie nicht als Produkt menschlicher Gestaltung - wie für Werke gefordert - angesehen werden können. Das wird durch die Rechtsprechung ¹²⁾ und Literatur ¹³⁾ bestätigt. Anders verhält es sich natürlich, wenn ein ausgetretener Fusspfad durch Ausbau zum Werk geworden ist ¹⁴⁾.

Damit einer Gehfläche oder sonstigen Anlage Werkcharakter zukommt, muss sie als "Produkt menschlicher Tätigkeit ... bei mangelhafter Herstellung oder Unterhaltung in ähnlicher Weise wie Gebäude Schaden bewirken können. Demnach ist der Boden als Werk im Sinne des Art. 58 OR aufzufassen, soweit er in seiner neuen Gestalt infolge der Art der Umformung oder wegen mangelhafter Unterhaltung geeig-

-
- 10) Pfau 8; Oftinger/Stark § 19 N 39 S. 188; BGE 91 II 283 Erw. 2; 106 II 203 Erw. 2a.
- 11) Vgl. zur Terminologie etwa SJZ 31 (1934/35) S. 296 Nr. 239: "Gebahnt ist auch ein zufolge der langen Benutzung ausgetretener schmaler Weg, selbst ein Naturweg im Gebirge, sofern er vorgezeichnet ist".
- 12) BGE 91 II 283 Erw. 2 und 286 Erw. 5a.
- 13) Keller 146; Liver N 38 zu ZGB 743; Pfau 8.
- 14) So der Sachverhalt in BGE 91 II 281 ff.

net ist, Dritte zu schädigen" ¹⁵⁾. Die Gestaltung durch den Menschen hat eine gewisse Intensität aufzuweisen und muss planmässig erfolgen ¹⁶⁾. Gewiss kann im Einzelfall streitig sein, ob eine Strasse diese Voraussetzungen erfüllt und somit Werkcharakter hat.

Zusammenfassend sei festgehalten, dass es Wege im Rechtssinne gibt, die wegen ihrer besonderen Beschaffenheit nicht als Werke im Sinne von Art. 58 OR angesprochen werden können. Kommt wegen Mangelhaftigkeit solcher Wege jemand zu Schaden, so kann er sich nicht am Wegeigentümer auf Grund von Art. 58 OR schadlos halten.

II. Die Mangelhaftigkeit des Werkes

Nach Art. 58 OR tritt die Haftung des Werkeigentümers erst dann ein, wenn der Schaden durch fehlerhafte Anlage oder Herstellung bzw. mangelhaften Unterhalt verursacht wurde. Die Beweislast für das Vorliegen eines Mangels trägt der Geschädigte. Für die Beurteilung der Mangelhaftigkeit eines Werkes ist immer auf die konkreten Verhältnisse des Einzelfalles abzustellen ¹⁷⁾. Dabei spielt die Zweckbestimmung des Weges eine vorrangige Rolle ¹⁸⁾. Nach ständi-

15) BGE 44 II 189 Erw. 2; vgl. auch Müller, öffentliche Strasse, 14.

16) Pfau 8 in Anm. 46.

17) Keller/Gabi 185; Pfau 16.

18) BGE 108 II 185 f. Erw. 1b; 56 II 92; ZBl 56 (1955) 134; Frölicher 72; Pfau 16 mit weiteren Verweisen.

ger Rechtsprechung des Bundesgerichtes muss das Werk "einem bestimmungswidrigen Gebrauch nicht gewachsen" sein ¹⁹⁾. So müssen an die Mängelfreiheit von Fusswegen, die von vielen Personen in unterschiedlichem Alter begangen werden, strengere Anforderungen gestellt werden, als bei selten begangenen und abgelegenen Wegen ²⁰⁾. Dem widmungsgemässen Gebrauch bieten Gehflächen dann keine genügende Sicherheit, wenn deren Zweck und Funktion nicht gefahrlos zum Tragen kommen können ²¹⁾. Wege sollen demjenigen Verkehr, dem sie dienen, genügende Sicherheit bieten ²²⁾ und sollen bei angemessener Sorgfalt gefahrlos benützlich sein ²³⁾.

Heute ist gefestigte Praxis, dass nicht nur der eigentliche Strassenkörper, sondern die Strasse in ihrer funktionellen Gesamtheit mängelfrei zu sein hat ²⁴⁾. "Alles, was zur Strasse in einem funktionellen Zusammenhang steht und letztlich von derselben Zweckbestimmung erfasst wird, stellt als Ganzes ein Werk im Sinne von Art. 58 OR dar" ²⁵⁾. Auch Bestandteile von Strassen wie Kunstbauten,

19) BGE 106 II 210 Erw. 1a; 94 II 153; vgl. auch Pfau 17.

20) Vgl. auch Pfau 68 und Steiner 74.

21) BGE 59 II 395; ZBl 56 (1955) S. 134; Pfau 16; Oftinger/Stark § 19 N 110 S. 237.

22) BGE 108 II 186 Erw. 1b; 106 II 210 Erw. 1a; RJN 1985 S. 40 Erw. 2b; Frölicher 73, Küttel 162.

23) ZBl 56 (1955) S. 135.

24) Keller 145; Oftinger/Stark § 19 N 52 ff. S. 194 ff; vgl. auch BGE 106 II 203 Erw. 2a.

25) Pfau 9.

Mauern, Abschränkungen, Stangen, Beleuchtungskörper, Lawinen- und Steinschlagverbauungen, Bepflanzungen usw. müssen bei der Prüfung, ob ein Werkmangel vorliege, mitberücksichtigt werden²⁶⁾. Dies gilt selbst dann, wenn diese Bestandteile im Eigentum Dritter stehen. Die Ausdehnung des Werkes wird durch seine Zweckbestimmung festgelegt ohne Beachtung der dinglichen Rechte²⁷⁾. Auch für die Bestimmung der Strassenunterhaltungspflicht ist die Strasse in ihrer funktionellen Gesamtheit massgebend²⁸⁾. Wo allein dem Fussgänger vorbehaltenen Gehflächen bestehen, bestimmen seine Bedürfnisse, ob eine Strasse als mangelhaft zu gelten hat oder nicht. Steht die Strasse mehreren Benutzerkategorien offen, so "muss in der Ausstattung der Strasse eine Mittellösung getroffen werden und können nicht die Bedürfnisse des anspruchsvollsten Benützers massgebend sein"²⁹⁾.

Die Strasseneigentümer haben nicht technischen Höchststand anzustreben³⁰⁾. Kuttler hat überspitzt formuliert, dass die Werke Mängel aufweisen können, ohne jedoch mangelhaft im Sinne von Art.

26) BGE 106 II 203 Erw. 2a; RJN 1985 S. 40 Erw. 2b; Oftinger/Stark § 19 N 53 S. 195; Pfau 56.

27) RJN 1985 S. 40 Erw. 2b mit Hinweisen.

28) Pfau 56.

29) Oftinger/Stark § 19 N 110 S. 237; vgl. auch Pfau 68.

30) Kuttler, Haftung, S. 423; Oftinger/Stark § 19 N 110 S. 237 f. Anm. 394; vgl. auch RJN 1985 S. 40 Erw. 2b.

58 OR zu sein ³¹⁾. In Spezialfällen kann das Gesetz Anweisungen geben, welchen Ausbaustandard eine Strasse aufzuweisen hat. So müssen etwa die Nationalstrassen "hohen, verkehrstechnischen Anforderungen" genügen ³²⁾ und sind "nach den neuesten Erkenntnissen der Strassenbautechnik ... zu erstellen ³³⁾".

Worin kann nun die Mangelhaftigkeit eines Weges bestehen? Zur Beantwortung dieser Frage sollen ausgewählte Problemkreise untersucht werden. Die folgende Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

A. Mangel der Anlage

Schon die ganz oder teilweise neu erstellte Anlage kann Mängel aufweisen. Denkbar sind u.a. folgende Fälle:

1. Linienführung

In welchem Masse die auf einer Strasse zugelassene Benützerkategorie für diese die Linienführung bestimmt, braucht im Rahmen dieser

31) Kuttler, Haftung, 423.

32) Art. 5 Abs. 1 NSG.

33) Art. 41 Abs. 1 NSG.

Arbeit nicht detailliert untersucht zu werden ³⁴⁾. Ausgenommen bei Steinschlag wird wohl selten zu beurteilen sein, ob in der Linienführung einer Gehfläche ein Mangel liege. Wird aber ein für Fussgänger erstellter mängelfreier Weg ohne bauliche Veränderung dem Fahrverkehr geöffnet, kann diese Änderung einen Mangel im Sinne von Art. 58 OR mit sich bringen ³⁵⁾.

Mit dem Problem der Linienführung hängt die Frage der Umgebung des Weges zusammen. Für die Frage der Mangelhaftigkeit ist demnach auch die unmittelbare Umgebung des Weges miteinzubeziehen. Beispielsweise soll nicht ein Weg gefährliches Gebiet durch-, über- oder unterqueren, wenn eine sicherere Wegführung mit zumutbarem finanziellem Aufwand möglich wäre; mindestens soll dies nicht ohne besondere Kennzeichnung erfolgen. In diesem Zusammenhang ist etwa an Steinschlag-Gefahren, Rufen- und Lawinnenniedergänge zu denken. Grundsätzlich gilt, dass der Strasseneigentümer nicht für die von Naturgewalten verursachten Schäden einzutreten hat; dies unter dem Vorbehalt, dass nicht gerade durch den Strassenunterhalt diesen entgegengewirkt werden soll (z.B. durch Pfaden, Sanden, Salzen usw.) ³⁶⁾.

Wie vorne erwähnt, sind auch bei der Werkeigentümerhaftung die drei Entlastungsgründe (Exzeptionsgründe) der höheren Gewalt, des

34) Vgl. dazu etwa den vom Bundesgericht beurteilten Fall im ZBI 56 (1955) S. 133 ff.

35) So Seiler 29.

36) Ringger 92; vgl. auch RJN 1985 S. 40 ff.

Selbst- und des Drittverschuldens anwendbar ³⁷⁾. Naturgewalten stellen dann höhere Gewalt dar, wenn "es sich um ein unvorhersehbares, aussergewöhnliches Ereignis handelt, das mit dem 'Betrieb' des Haftpflichtigen nicht zusammenhängt, sondern mit unabwendbarer Gewalt von aussen hereinbricht" ³⁸⁾. Im Einzelfall wichtig ist dabei, dass das Ereignis nicht durch zumutbare Vorkehrungen vermeidbar sein darf ³⁹⁾. Nur diese Prüfung des Einzelfalles kann zeigen, ob bei Naturgewalten die Intensität höherer Gewalt erreicht wird, oder ob diese bei der betreffenden Gehfläche regelmässig und häufig auftreten. Das Kantonsgericht Schwyz entschied, dass ein Steinschlag - verursacht durch sog. Aufblähungen, das sind durch Witterungseinflüsse bedingte Gesteinlockerungen ⁴⁰⁾ - höhere Gewalt darstelle ⁴¹⁾. Es führte u.a. aus, dass es "dem Kanton Schwyz als Strasseneigentümer ... nicht zugemutet werden (können), sämtliche Felspartien an der Axenstrasse ... nach derartigen Aufblähungen abzuklopfen" ⁴²⁾. Andererseits musste der Kanton Neuchâtel als

37) Frölicher 88; Oftinger/Stark § 19 N 96 S. 29 f.

38) Oftinger, Bd. I, S. 118; siehe auch Keller/Gabi 33 mit Hinweisen sowie RJN 1985 S. 42 Erw. 3b).

39) Oftinger, Bd. I, S. 118.

40) Im vorliegenden Fall in einer Felswand mit Plattenstruktur.

41) (Unveröffentlichtes) Urteil vom 14. Februar 1930 in Sachen J. Valaster gegen den Kanton Schwyz, Erw. 2; vgl. dazu die Kritiken bei Bettschart 23 (zustimmend) und Steiner 75 (ablehnend).

42) Erw. 2 des oben in Anm. 41 zitierten Urteils.

Strasseneigentümer der Kantonsstrasse auf den Col-des-Roches für den Schaden haften, den ein Automobilist durch einen Steinschlag erlitt ⁴³⁾. Der Schadensfall ereignete sich an einem Ort, wo schon verschiedene Steinschläge niedergegangen sind. Der schadenverursachende Steinschlag wurde dabei vom Gericht nicht als unvorhersehbar und ausserordentlich - beides Merkmale höherer Gewalt - bewertet ⁴⁴⁾. Ausserdem erachtete es das Gericht als erwiesen, dass am Unfallort wirksame Schutzmassnahmen realisierbar sind ⁴⁵⁾.

Vor allem bei Bergwegen kann sehr oft nur eine minimale Anforderung an die Linienführung gestellt werden. Ansonsten könnte vorab der alpine Raum kaum mit Wegen erschlossen werden, drohen doch vielerort permanente Steinschlag-, Rutsch- oder Lawinengefahren. Keine höheren Anforderungen dürfen für das Anbringen besonderer Kennzeichnungen (z.B. Warntafeln) gestellt werden. Insbesondere kann nicht an jeder während des Winters und Frühlings lawinengefährdeten Wegpassage eine Warntafel errichtet werden. Ein Schilderwald auf den Fuss- und Wanderwegen ist auch im Interesse des Landschaftsschutzes unbedingt zu vermeiden.

Bei der Frage des Selbstverschuldens ist mit zu beachten, dass die Art, Anlage und Beschaffenheit des Weges selber die Benützer zur Vorsicht veranlassen müssen ⁴⁶⁾. Ein gegenteiliges Verhalten lässt

43) RJN 1985 S. 39 ff.

44) RJN 1985 S. 42 Erw. 3b.

45) RJN 1985 S. 41 Erw. 2c.

46) Für den motorisierten Verkehr festgehalten in BGE 108 II 186 Erw. 1b.

je nach Umständen auf Selbstverschulden schliessen ⁴⁷⁾. Vor allem kann etwa in Berggebieten den Wegbenützern eine schlechte Wander-Ausrüstung (Schuhe usw.) zum Vorwurf gemacht werden.

Führt ein gelb, rot-weiss oder sonstwie markierter Weg durch steinschlaggefährdetes Gebiet, kann sich bei einem Unfall die Frage stellen, ob auch die markierende Organisation zur Schadensdeckung herangezogen werden kann. Eine generelle Antwort kann hiezu nicht gegeben werden. Es müssen aber schon ausserordentliche Verhältnisse - etwa grobe Fahrlässigkeit bei der Markierung - vorliegen, damit die markierende Organisation aus Drittverschulden vom Geschädigten ins Recht gefasst werden kann ⁴⁸⁾. Zudem werden praktisch nur in den krassesten Fällen jemals die allgemeinen Voraussetzungen der Verschuldenshaftung gemäss Art. 41 ff. OR von der markierenden Organisation erfüllt sein. Es hat - vorab im Berggebiet - der Grundsatz zu gelten, dass dem schlecht vorbereiteten und ausgerüsteten Wanderer im Schadenfall ein Selbstverschulden angelastet wird.

2. Ausbau

Unter Ausbau wird in diesem Zusammenhang der bauliche Zustand des Strassenkörpers selbst verstanden.

47) Oftinger/Stark § 19 N 96 S. 229.

48) So auch SVS 22; dort auch weitere Ausführungen zur Haftung aus Markierung.

Die Strassen müssen so beschaffen sein, dass sie den Anforderungen an die Verkehrsbedürfnisse, vor allem der Verkehrssicherheit im Rahmen des zeitlich, technisch und wirtschaftlich Möglichen zu genügen vermögen ⁴⁹⁾. Dabei wird die Verkehrssicherheit weniger durch einen hohen Ausbaustandard als vielmehr durch die Erreichung einer gewissen Gefahrenhomogenität gewährleistet ⁵⁰⁾. Die Anforderungen an den Ausbau von Fussgängeranlagen sind - im Vergleich mit den Forderungen der motorisierten Strassenbenützer etwa - bescheiden.

Mitbestimmend für den Ausbau ist auch die vorausgesetzte Sorgfaltpflicht, die der Wegeigentümer vom Benutzer erwarten kann ⁵¹⁾ und die je nach Funktion, Siedlungsnähe usw. verschieden ist. Das Bundesgericht hat den allgemeinen Grundsatz formuliert, dass der Mangel einer Anlage dann keine Haftung nach sich zieht, "wenn er keinen Anlass zu Unfällen geben kann, sofern sich die Benutzer vernünftig verhalten und die Vorsicht aufwenden, die man normalerweise von ihnen erwarten darf" ⁵²⁾.

Dieser Grundsatz "ist indessen nur im Falle eines untergeordneten,

49) Keller/Gabi 185.

50) Weiss 44, passim.

51) BGE 108 II 186 Erw. 1b; 102 II 346 Erw. 1b; Frölicher 73; Keller 151; Keller/Gabi 185; Lanz 89; Oftinger/Stark § 19 N 81 S. 209 f.; Pfau 65 und 89 f.

52) BGE 106 II 211 Erw. 1b.

geringfügigen Mangels anwendbar" ⁵³⁾. Weil der Fussgänger bei der Benützung von Gehflächen die den Verhältnissen entsprechende Vernunft und Vorsicht aufzubringen hat ⁵⁴⁾, muss er beispielsweise ein Trottoir, das vereist und nicht gesandet ist, mit einer "durchaus zumutbare(n) Erhöhung der Aufmerksamkeit" begehen ⁵⁵⁾. Es gilt hier besonders sorgfältig im Einzelfall abzuklären, welcher Ausbaustandard den Anforderungen genügt und demnach Mängelfreiheit gewährleistet.

Grosse Unterschiede betreffend Ausbau bestehen vor allem zwischen Wanderwegen im flachen Gebiet einerseits und im Gebirge andererseits. Das Bundesgericht hatte sich schon mit dieser Differenzierung zu befassen. In seinem Entscheid erklärt es die Grundsätze, die es für den Unterhalt von Strassen im Gebirge und in der Ebene entwickelt hat - nämlich keine Belastung der Baupflichtigen mit unzumutbaren Unterhaltskosten - auch für die Anlage einer Strasse als anwendbar. Es heisst in diesem Entscheid: "Der gleiche Grundsatz gilt auch für die Anlage einer Strasse, im besonderen einer Gebirgsstrasse, für deren Anlage nicht der gleiche Massstab angelegt werden darf, wie für eine Strasse in der Ebene" ⁵⁶⁾.

53) BGE aaO S. 211 Erw. 1b.

54) ZBl 56 (1955) S. 134.

55) SJZ 34 (1937/38) S. 266 Nr. 195 (= ZBJV 73 (1937) S. 508).

56) ZBl 56 (1955) S. 134.

Ob diese Differenzierung für Fuss- und Wanderwege gleichermaßen bedeutungsvoll ist, ist mindestens für jene Fusswege zweifelhaft, die sich ausschliesslich im Siedlungsgebiet befinden. Unbestritten muss jedoch bleiben, dass an den Ausbau von Fusswegen im Gegensatz zu den Wanderwegen höhere Anforderungen zu stellen sind. Ihrer Funktion entsprechend (vgl. dazu Art. 2 FWG) stellen sie an den Benutzer nicht dieselben Anforderungen bezüglich Vorsichtsmassnahmen, Ausrüstung und Eigenverantwortlichkeit wie die Wanderwege, geschweige denn wie die Gebirgswanderwege.

B. Mangel im Unterhalt

1. Allgemeines

Von den Mängeln der Anlage eines Weges sind die Mängel im Unterhalt scharf zu trennen. Unter dem Begriff des Unterhaltes verstehen wir "die Summe aller Massnahmen ..., die erforderlich sind, um die Verkehrswege in einem gebrauchsfähigen, sicheren und zweckentsprechenden Zustand zu erhalten" ⁵⁷⁾.

Die Fälle, in denen dem Strasseneigentümer ein mangelhafter Unterhalt zur Last gelegt wird, sind häufiger bei den den Motorfahrzeugen geöffneten Strassen. Auch Gehflächen müssen indes mängelfrei unterhalten werden.

57) Pfau 51.

Was die Strassenunterhaltungspflicht alles beinhaltet, kann kaum in einer allgemeingültigen Feststellung zusammengefasst werden; sie ist abhängig von Bedeutung und Lage der Strasse, von der Verkehrsdichte auf dieser sowie von den zeitlichen und örtlichen Verhältnissen⁵⁸⁾. Diesen Grundsatz präzisierende, v.a. dem Automobil geöffnete Strassen betreffende Urteile, müssen auch bei der Umschreibung des auf Gehflächen nötigen Unterhaltes beachtet werden⁵⁹⁾. Ob - und wenn ja, in welchem Umfange - die in den Kantonen und Gemeinden vorhandenen Unterhaltsvorschriften für die Frage des mängelfreien Unterhaltes von Bedeutung sind, ist kontrovers. Für den Praktiker mag zutreffen, dass eine Haftung des Strasseneigentümers dann ausgeschlossen ist, wenn der Strassenunterhalt gemäss den administrativen Vorschriften ausgeführt wurde⁶⁰⁾. Für die rechtliche Betrachtungsweise gilt aber mit Oftinger/Stark wohl, dass diese öffentlich-rechtlichen Unterhaltsvorschriften immerhin als "Indiz für die Beurteilung der Sorgfaltspflicht gemäss Art. 58 OR zu werten" sind⁶¹⁾.

58) Pfau 48, 51; vgl. auch Oftinger/Stark § 19 N 113 S. 240.

59) Pfau 55.

60) So die in NZZ vom 9.11.1987, Nr. 160 S. 19 von jk. wiedergegebene Meinung des Abteilungschefs der Baudirektion des Kantons Freiburg anlässlich einer Tagung der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute über das Thema Winterdienst.

61) Oftinger/Stark § 19 N 150 S. 262 f.; vgl. zur Beachtung der Unterhaltsvorschriften weiter Keller/Gabi 185; Oftinger/Stark § 19 N 150 S. 259 ff.; Pfau 59 ff.; Steiner 74.

Bei der Bestimmung der im Einzelfalle nötigen Unterhaltspflicht hat man sich von zwei Gesichtspunkten leiten zu lassen: Vom Sicherheitsbedürfnis des Strassenbenützers einerseits und von der Beschränkung des Unterhaltes auf ein vernünftiges und zumutbares Mass andererseits ⁶²⁾. Unterhaltsmassnahmen haben den Zweck, "die Verkehrswege in einem gebrauchsfähigen, sicheren und zweckentsprechenden Zustand zu erhalten" ⁶³⁾ und sollen den Verkehrsteilnehmern eine bei Anwendung der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt sichere Benützung der Verkehrsfläche ermöglichen ⁶⁴⁾.

Der Unterhalt ist dann mangelhaft, "wenn Art und Umfang des Unterhaltes nicht Gewähr für genügende Sicherheit des Verkehrs bieten, dem sie (die Strassen) zu dienen haben. Mangelhaft in diesem Sinne ist rein objektiv ein Unterhalt, der nicht alles Nötige und Mögliche tut, um zu verhindern, dass die Strasse in einen gefährdenden Zustand gerät. Art und Umfang des Unterhaltes haben mit anderen Worten so zu sein, dass eine ausreichend sichere Abwicklung des Verkehrs möglich ist" ⁶⁵⁾.

Die an den Unterhalt zu stellenden Anforderungen dürfen nicht überspannt werden ⁶⁶⁾. Es gilt hier der allgemeine, oben erwähnte

62) Pfau 49.

63) Pfau 51.

64) Pfau 52.

65) Pfau 61 f.

66) Zimmerlin N 3 zu § 41.

Grundsatz, "wonach die mit dem Unterhalt verbundenen Aufwendungen in personeller, technischer und finanzieller Hinsicht zum Schutzinteresse des Publikums in einem vernünftigen und vertretbaren Verhältnis zu stehen haben" ⁶⁷⁾. Oder nach einer Formulierung des Berner Appellationshofes: "Dabei darf an diese Anforderungen nicht ein zu strenger Massstab gelegt werden; es können dem Eigentümer nur solche Massnahmen zugemutet werden, deren Kosten in einem vernünftigen Verhältnis stehen zur Zweckbestimmung des Werkes, zu seinem Gebrauchswert und zu den Interessen des Publikums" ⁶⁸⁾.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Unterhaltsarbeiten beim Gebirgswanderweg vor allem in zumutbaren Sicherungspflichten bestehen, die nicht weiter zu gehen brauchen, als sie vom Wanderer erwartet und vorausgesetzt werden dürfen; dass diese Unterhaltsarbeiten beim Wanderweg weiterzugehen haben, aber nicht so weit wie bei den Fusswegen, deren sichere Benützung in hohem Masse vom Unterhalt abhängig ist.

2. Der Winter-Unterhalt im besonderen

Unter Schneeräumung ist im folgenden die Beseitigung von Schnee und Eis sowohl durch "Pfadern" als auch durch Streuen von Sand,

67) Pfau 62

68) SJZ 34 (1937/38) S. 265 Nr. 195 (= ZBJV 73 (1937) S. 508); Vgl. ähnlich auch Stein S. 88.

Salz usw. zu verstehen. Das Problem der Schneeräumung und ihrer Bewerkstelligung stellt sich vorwiegend und mancherorts gar ausschliesslich bei Fusswegen. Die Pflicht, auch Wanderwege als Teilstück von Wanderwegnetzen von Schnee und Eis zu räumen, ist nur in ausgewählten Spezialfällen denkbar, etwa wenn diese Wege auch zu stark benutzter Naherholung oder zu Verkehrszwecken benutzt werden.

Eine Vernachlässigung der Streupflicht kann einen Mangel im Unterhalt gemäss Art. 58 OR bedeuten. Ob und wann die Vernachlässigung der Schnee- und Eisräumung bei Fusswegen einen Werkmangel darstellt, muss im Einzelfall bestimmt werden. Von Bedeutung ist dabei immer auch die finanzielle Zumutbarkeit der Massnahmen ⁶⁹⁾ und die Frage der Umweltverträglichkeit. Nachstehende Erwägungen können bei einer Beurteilung helfen ⁷⁰⁾.

- An den Winterdienst auf Gehflächen sind in Städten und grösseren Ortschaften strengere Anforderungen zu stellen als in schwach besiedeltem Gebiet; auf Fusswegnetzen mit starkem Verkehrsaufkommen sollen die Benutzer infolge mangelnden Winterdienstes auf den Gehflächen - vorab auf Trottoirs - nicht gezwungen werden, auf die schneegeräumten, befahrenen Strassen auszuweichen.

69) Pfau 62, passim; Knapp, Grundlagen, S. 438 f. Nr. 1833.

70) Vgl. dazu auch: Oftinger/Stark § 19 N 132 ff. S. 250 ff.; Pfau 72 ff.; Zimmerlin N 1 ff. zu § 45/46.

- Auch bei Vorliegen einer Streupflicht muss zur Durchführung des Winterdienstes eine Frist gewährt werden, die sich nach Bedeutung, Lage und Funktion der Strasse bemisst. Viel begangene Trottoirs, gefährliche Strassenübergänge und dergleichen sind vorweg zu bestreuen ⁷¹⁾.

- Eine Schnee- und Eisräumungspflicht auf Wanderwegen kann grundsätzlich verneint werden. Da diese Wege vielfach privaten Grundeigentümern und Genossenschaften gehören, wäre eine solche Räumungspflicht, die vorab im Interesse der Erholungssuchenden stünde, finanziell unzumutbar.

C. Gefahrenkennzeichnung

Das Fehlen eines Signales im Sinne der Strassensignalisierungsverordnung (SSV) kann einen Werkmangel darstellen, für den der Strasseneigentümer einzustehen hat ⁷²⁾. Dies gilt jedenfalls für die unerlässlichen Signale (signal indispensable), die Hindernisse, die den Verkehr behindern können, signalisieren ⁷³⁾. Die Gefahrensignale ⁷⁴⁾ verlangen vom Benutzer erhöhte Vorsicht. Bringt er die-

71) Oftinger/Stark § 19 N 138 S. 253 f.

72) BGE 108 II 53 Erw. 2; 103 II 243 Erw. 2b.

73) BGE 103 II 243 Erw. 2b (in casu Signal Höchsthöhe 2.19).

74) Art. 3 bis 15 SSV.

se nicht auf und verursacht er in der Folge einen Schaden, so erhöht sich dadurch sein Selbstverschulden.

Eine unerlässliche Signalisierungspflicht, die dem Fussgänger Gefahrenstellen anzuzeigen hat, ansonsten ein Werkmangel vorliegt, ist nicht gegeben und vom FWG auch nicht gefordert. Von ihr ist auch abzusehen. Dies will nicht heissen, dass auch Gefahren für Gehflächen signalisiert werden können; dies jedoch zur Pflicht zu erheben, hätte unabsehbare Konsequenzen.

§ 16 Träger der Haftpflicht

I. Regelung durch Art. 58 OR

Wie Art. 58 OR festlegt, ist es der Eigentümer eines Schaden verursachenden Werkes, der den Geschädigten schadlos halten muss. Die Frage, wer als Eigentümer haftet, wird grundsätzlich nach den sachenrechtlichen Normen über das Eigentum entschieden ¹⁾. Der Eigentümer ist auch dann haftbar, wenn er mittelbaren Besitz am Werk innehat ²⁾.

II. Rechtsprechung zu Art. 58 OR

Durch den Ausbau vieler Wege zu Fahrstrassen hat die in Art. 58 OR statuierte Werkeigentümerhaftung eine Bedeutung erlangt, die der Gesetzgeber des Obligationenrechtes zu Anfang unseres Jahrhunderts nicht voraussehen konnte. Die nötige Anpassung an die vorherrschenden Verhältnisse haben die Gerichte vorgenommen. So wird namentlich das Eigentum als einziger massgebender Anknüpfungspunkt der Werkhaftung teilweise in Frage gestellt ³⁾.

1) Keller/Gabi 186.

2) BGE 106 II 203 ff. Erw. 2.

3) Pfau 94; SVS 15 f.; Tercier 305 f.; BR 1981 S. 58 f. Anmerkung zu Nr. 66.

Art. 58 OR will den Eigentümer, der die Vorteile eines Werkes genießt, schlechthin für jeden Schaden haften lassen, der wegen eines Werkmangels entsteht ⁴⁾. Er regelt den Fall, in dem Eigentum und Sachherrschaft in einer Person vereinigt sind ⁵⁾.

Wo nun aber - wie etwa bei Strassen im Gemeingebrauch, die sich im Eigentum eines Privaten befinden - die Strassenhoheit nicht vom Strasseneigentümer ausgeübt wird, hat das Bundesgericht das formale Kriterium des Eigentums zur Bestimmung des Haftpflichtigen fallen gelassen ⁶⁾. In diesen ausgewählten Spezialfällen soll das materielle Kriterium der tatsächlichen Herrschaft über die Strasse für die Bestimmung des Haftpflichtigen massgebend sein - so entschied das Bundesgericht im Falle Evard c. Will ⁷⁾. In diesem Entscheid geht es um ein dem Gemeingebrauch gewidmetes, jedoch im Eigentum eines Privaten stehendes Trottoir. Diese Rechtsprechung gegen den strengen Wortlaut von Art. 58 OR entspricht der Billigkeit. So wird in der Literatur bestätigt, dass der Eigentümer billigerweise dann nicht haften soll, "wenn ihm infolge des öffentlich-rechtlichen Charakters der Sache die tatsächliche Verfügungsgewalt

4) BGE 69 II 399 Erw. 3 mit weiteren Verweisen; Keller/Gabi S. 183.

5) Pfau 95.

6) BGE 51 II 209 f. Erw. 2; bestätigt und präzisiert in BGE 106 II 203 ff. Erw. 2a und 2b.

7) BGE 51 II 209; vgl. auch Oftinger/Stark § 19 N 106 S. 235; Pfau 96.

über diese entzogen ist" ⁸⁾. Durch Festhalten am formalen Kriterium des Eigentums könne die "Werkhaftung zu absurden, jedes Rechtsempfinden verletzenden Resultaten führen" ⁹⁾. Die durch den Fall *Evard c. Will* begründete und später vom Bundesgericht bestätigte und präzierte ¹⁰⁾ Rechtsprechung ist auch von kantonalen Gerichten übernommen worden. So lesen wir in einem Entscheid des Walliser Kantonsgerichtes: "La qualité ... de propriétaire d'ouvrages ... est moins liée à la notion de propriété immobilière qu'à des critères déterminant qui utilise et dispose en fait d'un ouvrage, qui peut et doit veiller à son entretien (BGE 91 II 281; JT 1966 I 167)" ¹¹⁾.

Das Abweichen vom Wortlaut des Art. 58 OR liess aber auch kritische Stimmen laut werden. Durch die Aufgabe des klaren Kriteriums des Eigentums sieht man die Rechtssicherheit beeinträchtigt ¹²⁾. Auch in einem neueren Entscheid betont das Bundesgericht, dass die früher zur Beurteilung gelangten Fälle ¹³⁾ lediglich "Sondertatbestände (betrafen), die eine über den Wortlaut hinausgehende, aber den Grundgedanken der Werkhaftung entsprechende Lösung

8) Frölicher 95 f.; Vgl. auch Keller 143; Keller/Gabi 186 mit Hinweisen

9) Blumer 40.

10) Vgl. BGE 91 II 283 ff.; 106 II 203 ff. Erw. 2.

11) ZWR 7 (1973) S. 332 Erw. 1.

12) Keller 143; so auch in der Besprechung von BGE 106 II. 201 Hans Merz in ZBJV 118 (1982) 134 f.

13) sc. BGE 51 II 207; 91 II 283.

rechtfertigten" ¹⁴⁾. Auch könnten diese Urteile des Bundesgerichtes "nicht als allgemein gültige Rechtsprechung zu Art. 58 OR" ausgegeben werden ¹⁵⁾.

Zusammenfassend kann man wohl mit den Kritikern sagen, dass diese Sondertatbestände lediglich als Ausnahmen verstanden sein wollen und deshalb auf charakteristische Fälle beschränkt bleiben müssen ¹⁶⁾. Der Haftungsfrage wird aber immer dann besondere Bedeutung zukommen, wenn ein Weg im Eigentum eines Privaten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden soll. In diesen Fällen ist es unbillig, den oft nicht einmal entschädigten Grundeigentümer für einen Wegeunterhalt haften zu lassen, auf dessen sorgfältige Durchführung er kaum Einfluss nehmen kann. Besonders im Hinblick auf die vom FWG verlangte rechtliche Sicherung soll mit den Grundeigentümern geklärt werden, wer die tatsächliche Herrschaft über eine Strasse ausübt, wer den Unterhalt übernimmt und wer den Wegeeigentümer - sollte er doch einmal wegen eines Werkmangels ins Recht gefasst werden - schadlos hält. Solche Regelungen können mit Vereinbarungen über die rechtliche Sicherung - in Dienstbarkeitsverträgen etwa - zusammenfallen oder - nach dem Vorbild des Kantons Aargau - auch in einer Gesetzesvorschrift gründen, wonach die Haftpflicht für Wanderwege, die über private Grundstücke führen, der Kanton trägt, soweit es sich nicht um mangelhaften Unterhalt handelt ¹⁷⁾.

14) BGE 106 II 204 Erw. 2b.

15) BGE aaO.

16) BGE aaO. mit weiteren Verweisen; vgl. auch SVS 16 sowie Keller 144.

17) § 13 AG-VO/FWG.

4. KAPITEL

FUSS- UND WANDERWEGE IN DER RAUMPLANUNG

Bereits hingewiesen wurde auf die Verpflichtung der Kantone, Fuss- und Wanderwegnetze in Plänen festzuhalten ¹⁾. Ebenso wurden bereits einige Planungsinstrumente auf ihre Geeignetheit zur rechtlichen Sicherung untersucht ²⁾. In diesem Kapitel geht es ganz allgemein um die Bedingungen, denen die Gehwegplanung in raumplanerischer Hinsicht zu genügen hat.

§ 17 Bedeutung der Raumplanung für Fuss- und Wanderwege

Die Raumplanung ist eine öffentliche Aufgabe. Sie soll helfen, den räumlichen Problemen auf den Grund zu gehen und diese zu bewältigen ³⁾. Weil ihr die Aufgabe zukommt, in wechselseitigem Kontakt mit anderen geplanten öffentlichen Aufgaben wie Umweltschutz, Finanzen usw. deren Wirkungen auf den Raum zu ordnen und zu steuern, ist sie eine Querschnittplanung. Dagegen ist die Gehweg-

1) Diese Pflicht erwächst aus Art. 4 FWG; vgl. vorne § 7.

2) Vgl. vorne § 12 f.

3) Raumplanung ist damit nicht bloss mit Bodennutzungsplanung gleichzustellen. Vgl. hierzu besonders Lendi, Aspekte, 41.

planung - wie die Verkehrsplanung überhaupt - eine Sachplanung ⁴⁾ und ist damit Teil des Verkehrsplanes, der in notwendiger Beziehung zur Raumplanung steht und von dieser - als der umfassenderen Planung - inhaltlich dominiert wird ⁵⁾.

Erst im Verhältnis zur Raumplanung erkennt man die Abhängigkeit der Gehwegplanung von den räumlichen Gegebenheiten. Besonders im Mikrobereich, im Quartierverkehr, bestehen erhebliche Wechselwirkungen zwischen Fussgängerverkehr und räumlicher Umgebung. Deren Regelmässigkeiten zu erkennen und bei der Gehwegplanung sowie der Planung des Fussgängerflusses ordnend und lenkend einzugreifen ist Aufgabe der Raumplanung. Mit ihrer Hilfe kann das Einbinden des Fussgängerverkehrs an andere Fortbewegungsformen in grösserem räumlichem Zusammenhang erkannt und gelenkt werden.

Nur mit diesem umfassenden Raumplanungsverständnis, das den wirtschaftlichen, ökologischen und sozio-kulturellen Gegebenheiten Rechnung trägt, kann sichergestellt werden, dass Wegnetze dem Fussgänger dienen und seine Bewegungsfreiheit sichern. Die Planung von Fuss- und Wanderwegnetzen stellt einen in jede Orts- und Quartierplanung zu integrierenden Bestandteil dar ⁶⁾.

-
- 4) Auch die Raumplanung ist eine Sachplanung. Als Gesamtplanung kommt ihr gegenüber den Fachplanungen ein erhöhter Stellenwert zu. Vgl. zur Terminologie etwa Lendi, Aspekte, 44; ders., Recht und Politik, 31.
 - 5) Vgl. zum Verhältnis zwischen Verkehrsplanung und Raumplanung: Lendi, Verkehrsrecht, 139 f.; Lendi/Beeler 19.
 - 6) Fusswege 5, passim.

Zur Verdeutlichung des Verkehrsaufkommens durch Fussgänger sei auf die Bedeutung des Fussgängerverkehrs bei der täglichen Arbeit, beim Einkaufen, Schulbesuch und beim Zugang zu den öffentlichen Haltestellen hingewiesen ⁷⁾.

Daneben ist die Wegnetzplanung, weil die Weganlagen Boden beanspruchen, zweifellos auch Bodennutzungsplanung. Die Raumplanung darf aber nicht bei dieser stehenbleiben ⁸⁾.

Die Planung von Fuss- und Wanderwegen kann sich - je nach sachlichem Einteilungskriterium - in unterschiedlichen Planarten niederschlagen ⁹⁾. Während Fusswege ihrer Verkehrsfunktion entsprechend vorab in den Verkehrsplan des Siedlungsgebietes gehören, muss die Planung der Wanderwege auf Grund deren Erholungscharakters Bestandteil des Erholungsplanes (i.d.R. ausserhalb des Siedlungsgebietes) sein ¹⁰⁾.

Neben der Erstellung der erwähnten Pläne sind für die Fuss- und Wanderwegplanung weitere raumbedeutsame Vorhaben von Bedeutung. In erster Linie gilt das selbstverständlich für die Erstellung der

7) Vgl. zur Verkehrsplanung im Mikrobereich Fusswege, passim; Boesch/Koch 51 ff.

8) Hierzu Lendi, Aspekte, 41 f.

9) Zum Begriff und den Einteilungskriterien der Planarten siehe Lendi, Recht und Politik, 52 ff.

10) Vgl. zur Funktion der Wege auch Art. 2 und 3 FWG sowie vorne § 2.

vom Raumplanungsgesetz ¹¹⁾ verlangten Richt- und Nutzungspläne ¹²⁾. Dazu gehören aber beispielsweise auch die Vorhaben zur Bodenverbesserung in der Land- und Forstwirtschaft mit ihren Aussagen über Güter- und Forstwege, die Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten mit ihrer Beeinflussung der touristischen Erschliessung, die Quartierplanung im Siedlungsgebiet mit ihrer Auswirkung auf die Erschliessung sowie die Zugangsplanung für standortgebundene Anlagen wie Lawinenverbauungen, Stauseen usw. So verschieden die erwähnten Vorhaben in ihrer rechtlichen Ausgestaltung sind, alle sind sie raumwirksam im Sinne des Raumplanungsgesetzes ¹³⁾ und werden von diesem, soweit sie Auswirkungen auf den Raum haben oder haben können, beherrscht, sobald sie von einem hoheitlich tätigen Gemeinwesen durchgeführt werden ¹⁴⁾.

Soweit sich die raumplanerische Erfassung von Fuss- und Wanderwegen in Plänen niederschlägt ¹⁵⁾, wird schliesslich eine weitere Bedeutung der Raumplanung für Gehwege erkennbar: Sind diese in eigentümerverbindlicher Weise - in Nutzungsplänen etwa - festgehalten, können sie lediglich unter den qualifizierten Voraus-

11) Ohne weiteren Angaben ist mit Raumplanungsgesetz das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) gemeint.

12) Vgl. Art. 35 RPG.

13) Art. 2 Abs. 1 RPG.

14) Vgl. zur Bedeutung der planungspflichtigen Gemeinwesen gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG: EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 2 N 1.

15) Vgl. zum Verhältnis des Planes zur Planung beim Nutzungsplan Lendi, Recht und Politik, 107 ff.

setzungen von Planänderungen modifiziert werden ¹⁶⁾. Weil Gehwege vielfach in ihrem Bestand gefährdet sind, ist diese Bedeutung auch bei den nicht vom FWG erfassten Fuss- und Wanderwegnetzen besonders beachtenswert. Die bestandessichernde Funktion der planerischen Erfassung von Gehflächen in Nutzungsplänen und auch Richtplänen kann durch dazugehörige Planungsnormen noch präzisiert und verstärkt werden.

Das die Raumplanung beherrschende Recht kann unterteilt werden in nominales und funktionales Raumplanungsrecht. Das erste beinhaltet die Raumplanungsgesetze des Bundes, der Kantone und Gemeinden und handelt im wesentlichen von den Planungszielen, den Planungsträgern, den Plänen, vom Planungsverfahren und vom Rechtsschutz in Fragen der Raumplanung. Das übrige raumrelevante Recht, das ebenfalls die räumliche Entwicklung beeinflusst - etwa Verkehrs-, Energie-, Natur- und Heimatschutz-, Forstpolizei-, Umweltschutzrecht, kann als funktionales Recht angesprochen werden ¹⁷⁾.

Die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen von nominalem und funktionalem Raumplanungsrecht sowie deren unterschiedliche Entstehung und Kompetenzgliederung rechtfertigt im folgenden eine getrennte Betrachtung. Dabei darf nicht aus den Augen verloren werden, dass sich das nominale und das funktionale Raumplanungsrecht gegenseitig ergänzen.

16) So Art. 21 Abs. 2 RPG. Vgl. zur Anpassung und Aenderung von Nutzungsplänen statt vieler Aemisegger, Rechtsprechung RPG, 46.

17) Vgl. zu dieser Unterscheidung Lendi, Aspekte, 46; ders., Recht und Politik, 196 ff.

§ 18 Die Behandlung von Fuss- und Wanderwegen im nominalen Raumplanungsrecht

I. Raumwirksame Aufgabe

Die Planung und Erfassung von Fuss- und Wanderwegen, wie überhaupt von Strassen, verändern die Nutzung des Bodens bzw. die Besiedlung oder sind dazu bestimmt, diese zu erhalten: sie stellen daher raumwirksame Tätigkeit bzw. Aufgaben ¹⁾ im Sinne des RPG dar ²⁾. Raumwirksam ist die behördliche Planung von Fuss- und Wanderwegen namentlich dann, wenn diese - was die Regel ist - nach den massgebenden Vorschriften in Plänen, Konzepten, usw. festgelegt werden müssen ³⁾, sowie in weiteren Fällen, die in der RPV beispielartig aufgezählt sind ⁴⁾.

Unser Augenmerk gilt im folgenden dem Planungsermessen der Behör-

-
- 1) Die Ausdrücke raumwirksame Aufgaben und raumwirksame Tätigkeiten werden vom Gesetzgeber RPG sinngleich nebeneinander verwendet. So in EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 1 N 13 S. 82.
 - 2) So auch der Schlussbericht FWG der Arbeitsgruppe Kaufmann (vgl. dazu vorne § 5.I.A) S. 13 Rn 52; vgl. auch Kodal/Krämer 797 lit. k; Zimmerlin N2 zu § 26/27; vgl. zum Begriff der raumwirksamen Tätigkeiten Art. 1 RPV sowie EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 1 N 14 S. 82; Dilger vor § 4 N 1 S. 87.
 - 3) Vgl. dazu Art. 1 Abs. 2 lit. a RPV. Im Bundesrecht besteht seit Inkrafttreten des FWG eine entsprechende Planungspflicht der Kantone in dessen Art. 4.
 - 4) Art. 1 Abs. 2 RPV.

den bei fussgängerbezogenen Planungen. Dabei liegen nicht die von den Kantonen zu erstellenden Pläne gemäss FWG ⁵⁾ im Vordergrund. Vielmehr soll die Bedeutung der Fuss- und Wanderwege bei der raumplanerischen Arbeit ganz allgemein aufgezeigt werden. Es geht im folgenden vor allem um die Bedeutung der Planungsgrundsätze für die Anliegen des Menschen zu Fuss.

II. Planungspflichtige Körperschaften

Bezüglich ihrer raumwirksamen Aufgaben obliegt dem Bund, den Kantonen und Gemeinden eine Planungspflicht ⁶⁾. Adressaten der bundesrechtlich verankerten Planungspflicht sind nach herrschender Lehre nicht nur die im RPG erwähnten Gebietskörperschaften, sondern auch "Zweckverbände, regionale Körperschaften und ähnliche Gebilde, wenn sie hoheitlich tätig werden" ⁷⁾. Unter welchen Voraussetzungen letztes der Fall ist, muss jeweils anhand der konkreten Situation geprüft werden. Da auch das Ausrichten von Beiträgen und andere Tätigkeiten hoheitlicher Körperschaften als raumwirksame Tätigkeit angesprochen werden muss ⁸⁾, kann auf raumwirksame Tätigkeiten Nicht-Planungspflichtiger Einfluss genommen werden, soweit diese bewilligungs- oder konzessionspflichtig

5) Art. 4 FWG.

6) Art. 2 Abs. 1 RPG.

7) EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 2 N 1; Aemisegger, Leitfaden, 21 f; ders., Vollzug RPG, 119; Lendi/Elsasser 225.

8) So in Art. 1 Abs. 2 RPV.

sind, bzw. mit Hilfe öffentlicher Gelder durchgeführt werden ⁹⁾.

Hier von Bedeutung ist, dass die der Planungspflicht unterstellten Körperschaften bestimmte - im RPG genannte ¹⁰⁾ - Grundsätze, sog. Planungsgrundsätze zu beachten haben ¹¹⁾.

III. Bedeutung der Planungsgrundsätze ¹²⁾

Für die Planung von Gehflächen sind - in Stichworten - namentlich die folgenden Grundsätze bedeutsam:

- Schaffung und Erhaltung wohnlicher Siedlungen ¹³⁾;
- Freihaltung der See- und Flussufer sowie Erleichterung des öffentlichen Zuganges und der Begehung ¹⁴⁾;

9) Aehnlich Aemisegger, Planungsgrundsätze, 88 zu den mittelbaren Wirkungen der Planungsgrundsätze des RPG.

10) Art. 1 und 3 Abs. 2-4 RPG.

11) Vgl. zur Terminologie: Aemisegger, Planungsgrundsätze, 83 f.; Lendi, Grundfragen RPG, 56 f.; Steinlin 185 f.

12) Vgl. hiezu auch H. Jud/F. Wolffers in: Fussgängerfreundliche Planung und Projektierung für den Fussgänger, Dokumentation, Verkehrs-Club der Schweiz (Hrsg.) (Herzogenbuchsee 1986) S. D/78 ff.

13) Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG.

14) Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG.

- In der Siedlung sollen Fusswege erhalten und geschaffen werden ¹⁵⁾;
- Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste sollen für die Bevölkerung gut erreichbar sein ¹⁶⁾.

Diese Planungsgrundsätze richten sich sowohl an rechtsetzende wie rechtsanwendende Instanzen ¹⁷⁾ und beanspruchen selbst dann Geltung, wenn eine raumwirksame Tätigkeit bereits durch ein anderes Bundesgesetz geregelt wird ¹⁸⁾, wie etwa die Strukturverbesserungsmassnahmen durch Landwirtschafts- und Forstgesetze. Auch sind die Planungsgrundsätze von den Kantonen bei der Festlegung der vom FWG verlangten Pläne ¹⁹⁾ zu beachten.

Die Planungsgrundsätze des RPG können wiederum durch Vorschriften des kantonalen Rechtes konkretisiert werden ²⁰⁾.

15) Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG.

16) Art. 3 Abs. 4 lit. b RPG.

17) Aemisegger, Planungsgrundsätze, 86 f; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 3 N 17 ff.; Zaugg Art. 54 N 1.

18) Aemisegger, Leitfaden, 17.

19) Art. 4 FWG.

20) Vgl. etwa die Konkretisierung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG durch das See- und Flussufergesetz des Kantons Bern. Dazu BVR 1987 419 Erw. 3. Zum Verhältnis mit dem Bundesrecht Zaugg Art. 54 N 2.

Die verschiedenen Planungsgrundsätze sind untereinander nicht widerspruchsfrei. Sie stellen als finale Rechtssätze ²¹⁾ keine unmittelbar verbindlichen Verhaltensnormen dar ²²⁾. Geltende Nutzungsvorschriften können von ihnen nicht ausser Kraft gesetzt werden. Auch der im Verhältnis zu anderen Planungsgrundsätzen sehr konkret abgefasste Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG über den Uferzugang bewirkt kein Bauverbot für private Uferüberbauungen ²³⁾. Planungsgrundsätze können auch nicht als unmittelbare Grundlage für die Verweigerung einer Baubewilligung dienen - dies zumindest dann nicht, wenn auf den zu beurteilenden Sachverhalt nicht nur diese allgemeinen Planungsgrundsätze, sondern auch spezielle, den einzelnen verpflichtende baugesetzliche Normen angewendet werden sollen ²⁴⁾.

Dennoch beeinflussen diese Planungsgrundsätze als Entscheidungsanweisungen das Planungsermessen der Behörden; sie sind von diesen zu beachten ²⁵⁾. Das pflichtgemäss ausgeübte Ermessen bestimmt im Entscheidungsfall den massgebenden und die Behörden bindenden Grundsatz. Für das pflichtgemäss ausgeübte Ermessen von Bedeutung ist, dass alle auf den Sachverhalt anwendbaren Planungsgrundsätze

21) Lendi, Grundfragen RPG, 57.

22) Aemisegger, Leitfaden, 26; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 3 N 11.

23) Aemisegger, Planungsgrundsätze, 94.

24) Vgl. BVR 1988 8 ff.

25) EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 3 N 16; Lendi, Grundfragen RPG, 57.

von den Behörden sorgfältig geprüft werden und ein Entscheid erst nach Vornahme dieser Prüfung gefällt wird ²⁶⁾. Hält sich die planungspflichtige Körperschaft nicht an dieses Vorgehen, handelt sie nicht nach dem als massgebend bezeichneten Grundsatz, so verlässt sie den ihr vom Gesetz zugewiesenen Ermessensspielraum und verletzt somit das Recht ²⁷⁾.

26) Vgl. besonders zur gerichtlichen Ueberprüfung unbestimmter Gesetzesbegriffe A. Kuttler, Umweltschutz und Raumplanung, in ZBl 89 (1988) 237 ff, beso. 248 ff.; Müller, Legitimation, 289.

27) Aemisegger, Planungsgrundsätze, 89; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG 3 N 19.

§ 19 Fuss- und Wanderwege bei besonderen raumplanerischen Vorhaben

Bodenverbesserungen als Beispiel

Besonders häufig wird die Planung von Gehwegen durch raumwirksame Vorhaben mitgeprägt, die in Spezialgesetzen eine zum Teil ausführliche Regelung erfahren haben. Im ländlichen Raum trifft dies vor allem für bodenverbessernde Vorhaben zu. Im Siedlungsgebiet werden Fusswege in erheblichem Umfang von Massnahmen der Erschliessung geprägt. Stellvertretend für andere Beispiele sollen im folgenden die Verhältnisse bei Bodenverbesserungen dargestellt werden.

I. Allgemeines

Massnahmen zur Grundlagenverbesserung für Land- und Forstwirtschaft - auch Meliorationen genannt - können das Wegnetz, besonders das Wanderwegnetz, massgebend beeinflussen.

In der Gesetzgebung werden die Begriffe "Bodenverbesserung", "Güterzusammenlegung" und "Melioration" nicht einheitlich verwendet. Auch den Artikeln 702 und 703 ZGB liegt keine einheitliche Termino-

logie zugrunde ¹⁾. Andere Rechtsnormen sowie die vorliegende Abhandlung beachten den Unterschied und verstehen die "Bodenverbesserungen" oder auch "Meliorationen" - die beiden Begriffe werden gleichwertig gebraucht - als Oberbegriff, der Güterzusammenlegungen, Weganlagen, Aufforstungen, Gewässerkorrekturen, Entwässerungen, Bewässerungen und dergleichen umfasst ²⁾.

Die Bodenverbesserungen regelnden Spezialgesetze - sie werden vom eidgenössischen und den kantonalen Gesetzgebern erlassen - gelten in der Regel für alle Meliorationen, ob sich diese nun auf Wald, Flur oder - in sog. Gesamtmeliorationen - auf beide zusammen beziehen ³⁾.

Normen oder gar technische Vorschriften über Wegnetze enthalten die einschlägigen Rechtsnormen nur selten. Konkretisierende Projektierungsvorschriften sind vorab in Kreisschreiben der eidgenössischen

-
- 1) Dazu Bänziger 4; Botschaft der Bündner Regierung vom 30. Juni 1980 zur Totalrevision des GR-MelG und der dazugehörigen Vollziehungsverordnung, in: Botschaften der Regierung an den Grossen Rat Heft 4/1980-81 S. 187.
 - 2) Die Unterscheidung beachten etwa: Art. 703 Abs. 1 ZGB; Art. 77 Abs. 1 LwG; § 9 Abs. 1 AG-LwG (1980); Art. 1 f. GR-MelG (1980); Art. 1 Abs. 1 lit. a und b SG-MelG (1977); § 97 TG-EG/ZGB (1911).
 - 3) Art. 1 Abs. 1 BE-MelG (1978); Art. 2 Abs. 1 GR-MelG (1980); Art. 1 lit. a SG-MelG (1977); Art. 1 Abs. 3 SH-MelG (1956); § 1 Abs. 1 SO-BoV (1960). Meliorationen in Wald und Flur sollen wenn möglich miteinander durchgeführt, mindestens aber miteinander koordiniert werden: so gefordert in Art. 2 Abs. 2 BoV, Art. 22 Abs. 1 FPolV.

und kantonalen Meliorationsämter, sowie in Vorschriften der Departemente der Bundesverwaltung ⁴⁾ zu finden. Der Bund verweist in seinen Erlassen auf die Richtlinien und Merkblätter privater Vereinigungen wie z.B. die Norm 172 des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins (SIA) über Güterwegebau oder etwa die Merkblätter der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für forstlichen Strassenbau (SAFS). Selbstredend müssen bei der Wegnetzplanung die bestehenden Richt- und Nutzungsplanungen sowie die in Plänen gemäss Art. 4 FWG enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze beachtet werden. Für die Durchführung von Bodenverbesserungsmassnahmen bilden die betroffenen Grundeigentümer regelmässig eine Genossenschaft. Auch eine Korporation mit dem Zweck, ein Flurstrassennetz lediglich zu unterhalten (Strassenunterhaltskorporation), kann den Bodenverbesserungsgenossenschaften gleichgestellt werden ⁵⁾. Häufig sind diese Genossenschaften als Zwangsmitgliedschaften der betroffenen Grundeigentümer ausgestaltet. Der Einbezug der Mitglieder hat allerdings nach sachlich gerechtfertigten Kriterien zu erfolgen. So können etwa Grundeigentümer von nicht landwirtschaftlich genutztem Land, das durch öffentliche Strassen erschlossen ist, nicht gegen ihren Willen einer Korporation, die den Unterhalt eines Flurstrassennetzes bezweckt, unterworfen werden ⁶⁾. Diese Genossenschaft ist - soweit

4) Z.B.: Eidg. Departement des Innern: Vorschriften für forstliche Projekte und ihre Unterstützung durch den Bund vom 15.4.1978.

5) So z.B. im Kanton Thurgau; vgl. TVR 1986 S. 32 ff. Nr. 5.

6) Vgl. dazu als Beispiel im Kanton Thurgau: TVR 1986 S. 32 ff. Nr. 5.

ersichtlich - in allen Kantonen eine juristische Person des öffentlichen Rechtes ⁷⁾. Sie hat öffentliche Aufgaben zu erfüllen und muss als Teil der öffentlichen Verwaltung bezeichnet werden ⁸⁾. Damit wird die Genossenschaft zur Erfüllung der ihr gesetzten öffentlichen Aufgabe nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet und in der Folge auch regelmässig staatlicher Aufsicht unterstellt ⁹⁾. Die eingehende Regelung dieser Genossenschaften überlässt der Bund den Kantonen, die in ihren Spezialgesetzen und Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzbuch von dieser Regelungskompetenz verschiedentlich Gebrauch machten ¹⁰⁾.

Als hoheitlich tätige Körperschaften werden die mit der Durchführung von Meliorationen betrauten Genossenschaften der Planungspflicht des eidgenössischen Raumplanungsrechtes unterstellt. Zur pflichtgemässen Ausübung ihres Ermessens müssen sie, wo Spezialgesetze den Körperschaften bei raumbedeutsamen Entscheiden ein Ermessen belässt, die Planungsgrundsätze des RPG beachten ¹¹⁾.

7) Friedrich, Güterzusammenlegung, 51.

8) Bänziger 50; Friedrich, aaO., 51 f.

9) Friedrich, aaO. 52.

10) Vgl. etwa: § 9 Abs. 2 AG-LwG (1980); Art. 4 Abs. 1 AR-BoV (1957); Art. 27 Abs. 2 BE-MelG (1978); Art. 7 Abs. 1 GR-MelG (1980); Art. 17 SG-MelG (1977); Art. 12 Abs. 1 SH-MelG (1956); § 49 Abs. 2 ZH-LwG (1979).

11) Aemisegger, Vollzug, 119; Die Anwendung der Planungsgrundsätze darf aber nicht zur Vereitelung der im Spezialgesetz formulierten Zwecke führen.

Ueberhaupt soll die Planung von Bodenverbesserungsmassnahmen mit der örtlichen Richt- und Nutzungsplanung sachlich und zeitlich koordiniert werden. Denn die Durchführung von Bodenverbesserungsmassnahmen liegt nicht allein im Interesse der Landwirtschaft, sondern auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse¹²⁾. So sollen insbesondere landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Erschliessungen möglichst in einem durchgeführt werden¹³⁾. Diese Gesamtplanung macht erforderlich, dass - insbesondere zu Erschliessungszwecken - auch nichtlandwirtschaftlich genutzte Liegenschaften in den Perimeter von bodenverbessernden Massnahmen einbezogen werden können¹⁴⁾. Die Beachtung der Ortsplanung hat auch zur Folge, dass die Wirkungen dieser Planungen - etwa der Strassenplanung - beachtet werden müssen¹⁵⁾.

Die mit Meliorationen betrauten Behörden werden auch als Bewilligungs- und Subventionierungs-Instanz raumwirksam tätig und unter-

-
- 12) Vgl. etwa Art. 2 Abs. 5 BE-MelG (1978).
- 13) So auch BVR 1987 234 Erw. 5; PVG 1986 Nr. 50 S. 140 zu Art. 13 GR-MelG der verlangt, dass die Raumplanung und die Güterzusammenlegung aufeinander abzustimmen ist.
- 14) Vgl. hiezu das Beispiel in BVR 1987 228 ff., beso. 234 Erw. 5 b. Erschliessungsmassnahmen zu Gunsten nichtlandwirtschaftlicher Liegenschaften dürfen aber nicht subventioniert werden (vgl. hiezu BVR aaO. 234 f. Erw. 5 b). Ausserdem die Beispiele in RPR 1985/1986 XII Band Nr. 43, S. 133 sowie in BVR 1989 S. 462 ff.
- 15) Zur Behandlung eines öffentlichen Wanderweges auf einem Flurweg bei einer Güterzusammenlegung der im Strassenplan bereits als öffentlicher Wanderweg festgelegt wurde: PVG 1986 Nr. 50 S. 140 ff. Vgl. auch PVG 1984 S. 126 f.

liegen demnach der Planungspflicht gemäss RPG ¹⁶⁾.

Zur Erreichung bestimmter - etwa raumplanerischer - Ziele können die Subventions- und Bewilligungsbehörden ihre Leistungen an Auflagen und Bedingungen knüpfen. Dabei haben sie das Prinzip gesetzmässiger Verwaltung zu beachten ¹⁷⁾. Bei Nutzungserweiterungen und -änderungen von subventionierten Wegen können die Begünstigten zur Tragung der Mehrkosten herangezogen werden ¹⁸⁾.

II. Besonderheiten bei Waldstrassen

Der besondere Schutz des Waldes durch die eidgenössische Forstpolizeigesetzgebung ¹⁹⁾ hat für den Strassen- und Wegebau im Wald zur Folge, dass neben einer Baubewilligung gemäss Raumplanungsgesetz ²⁰⁾ auch eine Rodungsbewilligung vorliegen muss. Hievon

16) Art. 1 Abs. 2 lit. c und d RPV.

17) Imboden/Rhinow Nr. 39.II.a.

18) Vgl. den in RPR 1985/86, XII. Band, Nr. 4 S. 23 ff. beurteilten Fall, in dem eine als Forststrasse geplante Erschliessungsstrasse neu als Hotelzufahrt dienen soll.

19) Heute massgebend sind vorab das Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (FPolG; SR 921.0) sowie die dazugehörige Vollziehungsverordnung vom 1. Oktober 1965 (FPolV; SR 921.01). Eine Totalrevision des FPolG ist im Gange (vgl. Bericht Legislaturplanung in BBl 1988 I 395 ff, 467 sowie die Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen (Waldgesetz, WaG), vom 29. Juni 1988 in BBl 1988 III 173 ff.)

20) Art. 22 RPG.

ausgenommen sind lediglich sog. forstliche Anlagen ²¹⁾. Damit eine Waldstrasse als forstliche Anlage gilt und für deren Bau also keine Rodungsbewilligung erforderlich ist, muss sie der Bewirtschaftung und Erhaltung des Waldes dienen und in Bezug auf Ausbau und Linienführung den forstwirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechen ²²⁾. Diese Bedingungen erfüllt eine Strasse nicht, die vorab der touristischen Erschliessung dient und für die forstliche Bewirtschaftung nicht notwendig ist ²³⁾. Diese klare Rechtsprechung lässt kaum daran zweifeln, dass es kaum Neuanlagen von Fuss- und Wanderwegen geben wird, die vom Erfordernis einer Rodungsbewilligung dispensiert werden können.

Diese Rodungsbewilligungen dürfen nur erteilt werden, "wenn sich hiefür ein gewichtiges, das Interesse an der Walderhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt" ²⁴⁾. Diese Voraussetzung gilt auch für Körperschaften des öffentlichen Rechts ²⁵⁾. Das vorausgesetzte öffentliche Interesse an einer Waldrodung für ein öffentliches Werk - dazu gehören auch öffentliche Fuss- und Wanderwege - ist nach bundesgerichtlicher Praxis erst dann dargetan, wenn dieses Werk "wenigstens als generelles Projekt von der zuständigen Baubehörde durch deren Fachorgane geprüft und positiv beurteilt wor-

21) Art. 25 Abs. 2 FPoIV.

22) BGE 111 Ib 45 ff.

23) BGE aaO.

24) Art. 26 Abs. 1 FPoIV.

25) BGE 106 Ib 43 Erw. 2.

den ist" 26).

III. Ueberprüfung der Wegnetze

Wegnetzvorlagen von Meliorationen werden in den letzten Jahren zunehmend öffentlich diskutiert und kritisiert. Vielfach unterscheiden sich die Beurteilungskriterien von Gegnern und Befürwortern, mit denen diese Wegnetze beurteilt werden, erheblich voneinander. Es ist hier nicht der Ort, um den Ablauf einer Melioration in allen Einzelheiten darzustellen²⁷⁾. Immerhin soll kurz auf die wesentlichen Stufen der Realisierung eines Wegnetzes eingegangen und die Möglichkeiten der Einflussnahme auf dieses Wegnetz dargestellt werden. Massgebend ist im einzelnen allerdings das kantonale Recht.

Anfechtungsobjekte bilden regelmässig das Generelle Wegnetzprojekt einerseits sowie das Bauprojekt des betreffenden Weges andererseits²⁸⁾.

26) BGE 113 Ib 152 Erw. 3 b; So auch Aemisegger/Wetzel 46 f., die diesen Grundsatz auch auf private Werke angewendet wissen wollen (S. 122f.).

27) Vgl. dazu etwa die Arbeit von Bänziger.

28) Vgl. zu den kantonalrechtlichen Verfahrensbestimmungen etwa Art. 79 BE-MeLG (1978).

1. Ueberprüfung des Generellen Wegnetzprojektes

Das Generelle Wegnetzprojekt ist aufs engste mit dem Neuzuteilungsentwurf verbunden: Aenderungen in der Anordnung der Parzellen haben Auswirkungen auf die Linienführung der Güterwege. Umgekehrt beeinflusst die Linienführung die Parzellarordnung. Ausserdem haben alle beteiligten Grundeigentümer den gleichen Anspruch auf mit öffentlichen Beiträgen unterstützte Bodenverbesserungsmassnahmen, was den zur Verfügung stehenden Spielraum weiter einengt ²⁹⁾. Aus diesem Grund werden das generelle Wegnetzprojekt und die Neuzuteilung gemeinsam erarbeitet und häufig gemeinsam verabschiedet und aufgelegt ³⁰⁾. Mit dem Neuzuteilungsentwurf erfolgt regelmässig auch die Bereinigung der dinglichen Rechte - die nicht in den Neuzuteilungsentwurf aufgenommen bisherigen Dienstbarkeiten gehen in der Regel unter ³¹⁾.

Das Wegnetzkonzept wird auch massgebend vom Beizugsgebiet (Perimeter) beeinflusst, das regelmässig durch wirtschaftlich oder natürlich abgegrenzte Bodenflächen bestimmt wird ³²⁾. Allfällige Beschwerden gegen die Linienführung von Güterwegen, das grundsätzliche Wegkonzept, die Abgrenzung des Perimeterplanes sowie die

29) Vgl. zum Grundsatz der Gleichbehandlung auch BVR 1987 221 Erw. 3.

30) Vgl. etwa den in AGVE 1986 S. 478 ff. Nr. 2 beurteilten Fall.

31) Vgl. zur Behandlung von Dienstbarkeiten bei Meliorationen PKG 1983 Nr. 5 S. 33 ff.

32) Vgl. hiezu BVR 1987 217 ff.

Bereinigung von Dienstbarkeiten sind in diesem Stadium anzubringen. Im Projektauflageverfahren kann dieses Grundsatz-Konzept sinnvollerweise nicht mehr in Frage gestellt werden³³⁾. Wird ausnahmsweise das Vorprojekt zusammen mit dem Bauprojekt aufgelegt, können die Beschwerdeanträge auch das generelle Wegnetzprojekt betreffen³⁴⁾.

2. Ueberprüfung des Bauprojektes

Aufgrund des generellen Wegnetzprojektes wird das Strassen-Bauprojekt verabschiedet und aufgelegt. In diesem Bauprojekt werden die zu erstellenden Strassen in allen Einzelheiten derart festgelegt, dass auf dieser Grundlage der eigentliche Bau ohne weitere Ergänzungen und Aenderungen ausgeführt werden kann.

Rügen gegen diese Bauprojekte können sich nicht mehr auf die Linienführung beziehen, sondern müssen die durch die Bauprojekte geregelten Gegenstände - Beschaffenheit der Wege, Gefälle, Belag usw. - betreffen.

33) AGVE 1986 S. 479 f.; vgl. zu Perimeterabgrenzung und Wegnetzkonzept bei einem Alpwegprojekt BVR 1987 217 ff.; verspäteter Antrag auf Verkleinerung des Perimeters in BVR 1987 228 ff. bes. 232 Erw. 3; zur Bereinigung von Wegdienstbarkeiten PKG 1983 Nr. 5 S. 33 ff. bes. S. 35.

34) Eine solche vollständige Auflage ist im Berner Recht bei gewöhnlichen Wegprojekten, die nicht den Charakter einer Gesamtmelioration oder einer umfassenden Alpverbesserung haben, vorgesehen (Art. 53 BE-MelG (1978)). Vgl. zum Verfahren hiezu BVR 1987 217 ff., bes. 218 f. Erw. 1 sowie BVR 1988 S. 134 ff.



AN H A N G

Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG)

vom 4. Oktober 1985

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 37^{quater} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. September 1983¹⁾,
beschliesst:*

1. Abschnitt: Zweck und Begriffe

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt die Planung, die Anlage und die Erhaltung zusammenhängender Fuss- und Wanderwegnetze.

Art. 2 Fusswegnetze

¹ Fusswegnetze sind Verkehrsverbindungen für die Fussgänger und liegen in der Regel im Siedlungsgebiet.

² Sie umfassen untereinander zweckmässig verbundene Fusswege, Fussgängerzonen, Wohnstrassen und ähnliche Anlagen. Trottoirs und Fussgängerstreifen können als Verbindungsstücke dienen.

³ Fusswegnetze erschliessen und verbinden insbesondere Wohngebiete, Arbeitsplätze, Kindergärten und Schulen, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, öffentliche Einrichtungen, Erholungsanlagen sowie Einkaufsläden.

Art. 3 Wanderwegnetze

¹ Wanderwegnetze dienen vorwiegend der Erholung und liegen in der Regel ausserhalb des Siedlungsgebietes.

² Sie umfassen untereinander zweckmässig verbundene Wanderwege. Andere Wege, Teile von Fusswegnetzen und schwach befahrene Strassen können als Verbindungsstücke dienen. Historische Wegstrecken sind nach Möglichkeit einzubeziehen.

¹⁾ BBl 1983 IV 1

Fuss- und Wanderwege

³ Wanderwegnetze erschliessen insbesondere für die Erholung geeignete Gebiete, schöne Landschaften (Aussichtslagen, Ufer usw.), kulturelle Sehenswürdigkeiten, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie touristische Einrichtungen.

2. Abschnitt: Planung, Anlage und Erhaltung

Art. 4 Planung

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass:

- a. bestehende und vorgesehene Fuss- und Wanderwegnetze in Plänen festgehalten werden;
- b. die Pläne periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst werden.

² Sie legen die Rechtswirkungen der Pläne fest und ordnen das Verfahren für deren Erlass und Änderung.

³ Die Betroffenen sowie die interessierten Organisationen und Bundesstellen sind an der Planung zu beteiligen.

Art. 5 Koordination

Die Kantone koordinieren ihre Fuss- und Wanderwegnetze mit denjenigen der Nachbarkantone sowie mit den raumwirksamen Tätigkeiten der Kantone und des Bundes.

Art. 6 Anlage und Erhaltung

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass:

- a. Fuss- und Wanderwege angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden;
- b. diese Wege frei und möglichst gefahrlos begangen werden können;
- c. der öffentliche Zugang rechtlich gesichert ist.

² Bei der Erfüllung ihrer übrigen Aufgaben nehmen sie auf die Fuss- und Wanderwege Rücksicht.

Art. 7 Ersatz

¹ Müssen die in den Plänen enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze oder Teile davon aufgehoben werden, so ist, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse, für angemessenen Ersatz durch vorhandene oder neu zu schaffende Wege zu sorgen.

² Fuss- und Wanderwege sind insbesondere zu ersetzen, wenn sie:

- a. nicht mehr frei begehbar sind;
- b. abgegraben, zugedeckt oder sonstwie unterbrochen werden;
- c. auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren oder für den allgemeinen Fahrverkehr geöffnet werden;

d. auf einer grösseren Wegstrecke mit Belägen versehen werden, die für die Fussgänger ungeeignet sind.

³ Die Kantone regeln in ihrem Bereich das Verfahren für die Aufhebung von Wegen und bestimmen, wer zum Ersatz verpflichtet ist.

Art. 8 Mitwirkung privater Fachorganisationen

¹ Bund und Kantone ziehen für die Planung, die Anlage und die Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze private Organisationen bei, welche vor allem die Fuss- und Wanderwegnetze fördern (private Fachorganisationen).

² Sie können den privaten Fachorganisationen einzelne Aufgaben übertragen.

Art. 9 Rücksichtnahme auf andere Anliegen

Bund und Kantone berücksichtigen auch die Anliegen der Land- und Forstwirtschaft, des Natur- und Heimatschutzes sowie der Landesverteidigung.

3. Abschnitt: Besondere Aufgaben des Bundes

Art. 10 Im eigenen Bereich

¹ Die Bundesstellen berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die in den Plänen nach Artikel 4 enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze oder sorgen für angemessenen Ersatz, indem sie:

- a. eigene Bauten und Anlagen entsprechend planen und erstellen;
- b. Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen und Auflagen erteilen oder aber verweigern;
- c. Beiträge nur bedingt gewähren oder ablehnen.

² Entstehen Kosten, weil Fuss- oder Wanderwegnetze berücksichtigt oder Teile davon ersetzt werden müssen, so werden sie dem betreffenden Objektkredit belastet oder zum gleichen Beitragssatz wie die übrigen Objektkosten subventioniert.

Art. 11 Beratung der Kantone

Der Bund kann die Tätigkeiten der Kantone bei der Planung, der Anlage und der Erhaltung sowie beim Ersatz von Fuss- und Wanderwegnetzen durch fachliche Beratung und Beschaffung von Grundlagen unterstützen.

Art. 12 Unterstützung der privaten Fachorganisationen

Der Bund kann privaten Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung für ihre Tätigkeiten nach Artikel 8 Beiträge ausrichten.

4. Abschnitt: Organisation und Rechtsschutz

Art. 13 Fachstellen

Die Kantone bezeichnen ihre Fachstellen für Fuss- und Wanderwege.

Art. 14 Beschwerdelegitimation

¹ In eidgenössischen und kantonalen Verfahren sind unabhängig von den übrigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen zur Beschwerde auch berechtigt:

- a. die Gemeinden, wenn ihr Gebiet betroffen ist;
- b. die vom Eidgenössischen Departement des Innern anerkannten Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung.

² Zur Beschwerde gegen Verfügungen von Bundesbehörden sind auch die Kantone berechtigt.

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 15 Frist für die Erstellung der Pläne

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass die Pläne nach Artikel 4 Absatz 1 innert dreier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt werden.

² Der Bundesrat kann diese Frist ausnahmsweise für einzelne Gebiete verlängern.

Art. 16 Übergangsbestimmungen

¹ Die Kantonsregierungen bezeichnen die Fuss- und Wanderwegnetze, auf die dieses Gesetz bis zum Inkrafttreten der Pläne nach Artikel 4 Absatz 1 anzuwenden ist. Die Bezeichnung ist für alle Behörden des Bundes und der Kantone verbindlich.

² Solange das kantonale Recht keine anderen Behörden bezeichnet, können die Kantonsregierungen weitere vorläufige Regelungen treffen.

Art. 17 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Verordnung über Fuss- und Wanderwege (FWV)

vom 26. November 1986

Der Schweizerische Bundesrat.

in Ausführung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985¹⁾ über Fuss- und Wanderwege (FWG),

verordnet:

I. Abschnitt: Planung, Anlage und Erhaltung

Art. 1 Überprüfung und Anpassung der Pläne

Die Pläne der bestehenden und vorgesehenen Fuss- und Wanderwegnetze (Pläne) sind in der Regel alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen.

Art. 2 Mitwirkung des Bundes

¹ Die Kantone unterbreiten die Pläne dem Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (Bundesamt):

- a. vor dem erstmaligen Erlass;
- b. vor der Genehmigung erheblicher Anpassungen.

² Sie berichten dem Bundesamt gleichzeitig über:

- a. die Koordination ihrer Fuss- und Wanderwegnetze mit denjenigen der Nachbarkantone und den raumwirksamen Tätigkeiten des eigenen Kantons und der Nachbarkantone;
- b. den Realisierungszeitraum und die Trägerschaft der vorgesehenen Wege.

³ Das Bundesamt holt die Stellungnahmen der mitinteressierten Bundesstellen ein. Es koordiniert diese und gibt sie dem Kanton bekannt.

⁴ Auf Fuss- und Wanderwege, die den Anforderungen des FWG nicht entsprechen, ist Artikel 10 des FWG (Rücksichtnahme, Ersatz) nicht anwendbar.

Art. 3 Orientierung des Bundesamtes

¹ Die Kantone bringen die Pläne nach dem Erlass und nach jeder Anpassung dem Bundesamt zur Kenntnis.

SR 704.1

¹⁾ AS 1986 2506

² Das Bundesamt orientiert die interessierten Bundesämter jährlich über die Pläne.

Art. 4 Anlage und Erhaltung

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass die Fuss- und Wanderwege, die sie in die Pläne aufgenommen haben, angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden.

² Das Bundesamt erlässt Richtlinien über die Kennzeichnung der Wanderwege.

³ In Städten und grösseren Ortschaften sind Fussgängerverbindungen, die Teile eines Fusswegnetzes nach Artikel 2 FWG sind, einheitlich zu signalisieren.

Art. 5 Freie Begehbarkeit

Die Kantone sichern die freie Begehbarkeit der in den Plänen enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze rechtlich ab.

Art. 6 Ungeeignete Wanderwegbeläge

Für Wanderwege ungeeignet im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe d des FWG sind namentlich alle bitumen-, teer- oder zementgebundenen Deckbeläge.

Art. 7 Empfänger von Bundesbeiträgen

¹ Der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an juristische Personen privaten Rechts ausrichten, die auf gemeinnütziger Grundlage den überwiegenden Teil ihrer Tätigkeit dauernd der Förderung der Fuss- und Wanderwegnetze widmen (private Fachorganisationen).

² Die privaten Fachorganisationen müssen dem Bundesamt zusammen mit dem Beitragsgesuch die Statuten, den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Revisionsbericht vorlegen.

2. Abschnitt: Bundesaufgaben

Art. 8 Pflichten der Bundesstellen

¹ Die Bundesstellen (Behörden und Amtsstellen des Bundes und seiner Regiebetriebe) berücksichtigen die in den Plänen enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze oder sorgen für angemessenen Ersatz, wenn sie:

- a. Konzepte und Sachpläne ausarbeiten;
- b. Werke und Anlagen wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen oder Bauten und Anlagen der PTT und SBB planen, bauen oder verändern;
- c. Konzessionen oder Bewilligungen erteilen, zum Beispiel für den Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen oder Werken und Anlagen zur Beförderung von Energieträgern oder für Rodungen;

d. Beiträge an Planungen, Werke und Anlagen wie Meliorationen, Walder-schliessungen, Hauptstrassen oder Gewässerschutzanlagen gewähren.

² Die Bundesstellen unterbreiten Vorhaben, die in den Plänen enthaltene Fuss- und Wanderwege berühren, dem Bundesamt zur Stellungnahme.

Art. 9 Beizug der privaten Fachorganisationen

Das Bundesamt zieht die privaten Fachorganisationen bei zur:

- a. Überprüfung grösserer Auswirkungen, die Bundesvorhaben auf Fuss- oder Wanderwege haben;
- b. Festlegung von Ersatzmassnahmen, die grössere Abklärungen erfordern;
- c. Erarbeitung von Richtlinien über die Kennzeichnung der Wanderwege.

Art. 10 Beschaffung von Grundlagen, Forschung

¹ Das Bundesamt beschafft die zur Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegen erforderlichen Grundlagen und koordiniert die entsprechenden Forschungsarbeiten.

² Es stellt diese Unterlagen den Kantonen und weiteren Interessierten zur Verfügung.

3. Abschnitt: Organisation und Rechtsschutz

Art. 11 Kantonale Fachstellen

Die Kantone bezeichnen eine Amtsstelle als Fachstelle für Fuss- und Wanderwege und geben sie dem Bundesamt bekannt.

Art. 12 Beschwerderecht

Die nach Artikel 14 des FWG in eidgenössischen Verfahren Beschwerdeberechtigten sind über die anfechtbaren Entscheide angemessen zu orientieren.

4. Abschnitt: Inkrafttreten

Art. 13

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 1987 in Kraft.

26. November 1986

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Egli
Der Bundeskanzler: Buser

Anhang III: Uebersicht über den Vollzug des FWG in den Kantonen (Stand 1. März 1990)

Kanton	Gesetzliche Grundlage	in Kraft seit	P l ä n e	
			nach Art. 16 Abs. 1 FWG	nach Art. 4 FWG
AG	Verordnung über Fuss- und Wanderwege, vom 3. April 1989 (AG-VO/FWG)	1. 7.1989		Gesamtplan Kulturland 1:50'000 vom Sept. 1987
AI	- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege, vom 24. April 1988 (AI-EG/FWG)	24. 4.1988	Landeskarte mit eingetragenem Netz, 1:25'000 (Entscheide der Standeskommission vom 8.11.1988 und 17.8.1989)	
	- Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege, vom 13. Juni 1988 (AI-VV/FWG)	13. 6.1988		
AR	Verordnung über die Einführung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege, vom 20. November 1989 (AR-VO/FWG)	20.11.1989	Richtplan 1:25'000 Uebersicht Nr. 2 vom 15.6.1987	

Kanton	Gesetzliche Grundlage	in Kraft seit	P l ä n e	
			nach Art. 16 Abs. 1 FWG	nach Art. 4 FWG
BE	Verordnung zur vorläufigen Regelung der Einführung des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege im Kanton Bern, vom 27. April 1988 (BE-EV/FWG)	27. 4.1988	Inventarplan der Wander- wege 1:50'000, vom 17.2.1988	
BL	Beschluss des Regierungsrates Nr. 274 vom 26. Januar 1988		Inventarkarte 1:25'000 der markierten Wanderwe- ge des Vereins Wanderwe- ge beider Basel vom 30.11.1987	
BS			Teilrichtplan Fuss- und Wanderwege 1:10'000, Entwurf vom 3.6.1986	
FR			Inventaire des principaux chemins de randonnée pédestre, 1:50'000, juillet 1987	Plan directeur, carte de coordination 1:50'000, juni 1987
GE	---			

Kanton	Gesetzliche Grundlage	in Kraft seit	P l ä n e	
			nach Art. 16 Abs. 1 FWG	nach Art. 4 FWG
GL	Verordnung über die Fuss- und Wanderwege, vom 25. April 1989 (GL-VO/FWG)	1. 7.1989		Wanderwegnetzplan und Landesfusswege 1:25'000 (RRB vom 23.10.1989)
GR				Entwurf Teil-Richtplan Wanderwegnetz 1:25'000, vom April 1989
JU	Loi portant application de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du ... (Vernehmlass- ungsvorlage vom 14. März 1989) (JU-VE/EG/FWG)		Plan directeur, carte 1, 1:50'000, 30.6.1987	
LU	- Verordnung zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 15. Dezember 1987 (LU-VO/FWG) - Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zum Entwurf eines Weggesetzes, vom 23. Juni 1989 (LU-VE/WegG)	1. 1.1988	Wanderkarte Kanton Luzern 1:50'000, September 1985	

Kanton	Gesetzliche Grundlage	in Kraft seit	P l ä n e	
			nach Art. 16 Abs. 1 FWG	nach Art. 4 FWG
NE	<ul style="list-style-type: none"> - Loi d'introduction de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 25 janvier 1989 (NE-EG/FWG) - Règlement d'exécution du 19 juin 1989 	12. 4.1989	Carte d'excursions pédestres du canton de Neuchâtel, 1:50'000, 1987	
NW	Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Fuss- und Wanderwege (Fuss- und Wanderweggesetz), Entwurf vom 31. Oktober 1988 (NW-VE/EG/FWG)		Wanderkarte Nidwalden und Engelberg 1:50'000, 1987, ohne Bergwege	
OW	Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege, vom 19. Oktober 1989 (OW-VV/FWG)	1. 1.1990	Obwaldner Wanderkarte, 1:50'000, 1987; Wanderkarte Engelberg, 1:25'000, 1985	

Kanton	Gesetzliche Grundlage	in Kraft seit	P l ä n e	
			nach Art. 16 Abs. 1 FWG	nach Art. 4 FWG
SG	<ul style="list-style-type: none"> - Strassengesetz, vom 12. Juni 1988 (SG-StrG) - Strassenverordnung, vom 22. November 1988 (SG-StrV) - Regierungsratsbeschluss über die Bezeichnung der Fuss- und Wanderwegnetze, vom 11. Oktober 1988 	<p>1. 1.1989</p> <p>1. 1.1989</p> <p>Vollzugsbeginn: 18.10.1988</p>	<p>Wanderkarten 1:50'000 Blätter 5014 (St. Gallen-Appenzell) und 5015 (St. Galler Oberland-Toggenburg)</p> <p>Wanderkarten 1:25'000 Blätter 2509 (Pizolgebiet) und 2596 (Oberer Zürichsee-Goldingertal)</p>	
SH	Verordnung des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege, vom 3. Mai 1988 (SH-VO/FWG)	1. 6.1988	Strassenrichtplan - Teilrichtplan Rad- und Wanderwege 1:100'000, vom 3.3.1980 und Wanderwegplan 1:25'000, vom 30.9.1987	

Kanton	Gesetzliche Grundlage	in Kraft seit	P l ä n e	
			nach Art. 16 Abs. 1 FWG	nach Art. 4 FWG
SO	Verordnung des Kantonsrates zur vorläufigen Einführung des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege, vom ... (Vernehmlassungsentwurf vom April 1989) (SO-VE/VO/FWG)		Wanderkarten 1:50'000 - Olten und Umgebung - Solothurn und Umgebung - Nordwestschweiz	
SZ	Verordnung über vorläufige Regelungen zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege, vom 2. November 1988 (SZ-VO/FWG)	11.11.1988	Wanderkarte Kanton Schwyz 1:50'000 1986	
TG	Botschaft zu einem neuen Gesetz über Strassen und Wege, vom 7. Februar 1989 (TG-VE/StrG)		Kantonaler Richtplan Verkehr; Fuss- und Wanderwege, vom Mai 1984	
TI	---			

Kanton	Gesetzliche Grundlage	in Kraft seit	P l ä n e	
			nach Art. 16 Abs. 1 FWG	nach Art. 4 FWG
UR	In Bearbeitung (vgl. Antwort des Regierungsrates vom 27. November 1989 auf eine Kleine Anfrage von Landrätin Hedy Burgener betr. FWG)			
VD	---			
VS	- Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege, vom 27. Januar 1988 (VS-EG/FWG)	18. 8.1989	Generelles Konzept und Sachpläne des Hauptwanderwegnetzes	
	- Vollziehungsreglement zum Ausführungsgesetz über Fuss- und Wanderwege, vom 5. Juli 1989 (VS-VR/FWG)	18. 8.1989		
ZG	Gesetz über Strassen und Wege, vom ... (Vernehmlassungsentwurf vom 5. Juli 1988)		Wanderkarte Zugerland, 1:25'000, 1986	

Anhang III: Übersicht über den Vollzug des FWG in den Kantonen (Stand: 1. März 1990), Seite 8

Kanton	Gesetzliche Grundlage	in Kraft seit	P l ä n e	
			nach Art. 16 Abs. 1 FWG	nach Art. 4 FWG
ZH	Beschluss Nr. 3186 des Regierungsrates vom 19. Oktober 1988 zum Vollzug des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (ZH-RRB 3186)		Wanderwege gemäss regionalen Richtplänen 1:50'000, April 1986	



In der ARF-Schriftenreihe sind bis heute folgende Schriften erschienen:
Adresse für Bestellungen: Klosbachstrasse 48, 8032 Zürich

Nr. 1	Fuss- und Wanderweg – ein gesamtschweizerisches Problem	Fr. 10.--
Nr. 2	Fuss- und Wanderwege – ihre volkswirtschaftliche und soziale Bedeutung	Fr. 10.--
Nr. 3	Schulwegsicherung und Schulwegplanung – am Beispiel einer Gemeinde	Fr. 18.-- Fr. * 15.--
Nr. 4	Fuss- und Wanderwege bei der Planung von ländlichen Wegnetzen im Mittelland	Fr. 18.-- Fr. * 15.--
Nr. 5	Fuss- und Wanderwege bei der Planung von ländlichen Wegnetzen im Berggebiet	Fr. 18.-- Fr. * 15.--
Nr. 6	Fusswege im Siedlungsbereich	Fr. 30.-- Fr. * 25.--
Nr. 7	Der Fussweg als Anschluss ans öffentliche Verkehrsnetz	vergriffen
Nr. 8	Rechtsfragen bei Fuss- und Wanderwegen	Fr. 15.-- Fr. * 12.--
Nr. 9	Planungsfragen bei Fuss- und Wanderwegen	Fr. 25.-- Fr. * 20.--
Nr. 10	Planungsfragen bei Fuss- und Wanderwegen	Fr. 10.-- Fr. * 8.--
Nr. 11	Gestaltung von Zugängen zu Haltestellen und Bahnhöfen	Fr. 22.-- Fr. * 18.--
Nr. 12	Rechtsverhältnisse an Gehflächen	Fr. 40.-- Fr. * 35.--
Nr. 13	Das Beschwerderecht der Fachorganisationen nach Art. 14 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (FWG)	Fr. 15.--

