

Beschluss Nr. 963/2010

Schwyz, 21. September 2010 / bz

Wanderweg-Unterhalt keine Sache der Grundeigentümer

Beantwortung der Motion M6/10

1. Wortlaut der Motion

Am 17. März 2010 haben Kantonsrat Roland Gwerder und Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

„Fuss- und Wanderwegen kommen in unserer Zeit immer grössere Bedeutung zu. Nebst der Förderung der Volksgesundheit dienen sie auch touristischen Zwecken. Nachhaltiger Tourismus in einer einmaligen Landschaft wie im Kanton Schwyz ist ohne ein gut ausgebautes Wanderwegnetz nicht denkbar. Fuss- und Wanderwege können jedoch dieser Zweckbestimmung nur dann gerecht werden, wenn sie sach- und fachgerecht angelegt, gut unterhalten und die Haftungsfragen auf einer rechtlichen Basis geregelt sind. Letzteres ist umso notwendiger, als die Fuss- und Wanderwege nicht selten auch von Radfahrern und Bikern benutzt werden.

Die kantonale Verordnung über Fuss- und Wanderwege sieht vor, dass die Eigentümer der bisherigen Wege für den Unterhalt grundsätzlich selber aufzukommen haben (§15). Diese Unterhaltspflicht zulasten der privaten Grundeigentümer wird mittlerweile von verschiedener Seite hinterfragt, vor allem dann, wenn die Wege nur sporadisch vom Eigentümer, aber dauernd von Wanderrern, Bikern usw. benutzt werden. Wie sich in den vergangenen Jahren gezeigt hat, ist sie auch vielerorts kaum durchsetzbar.

Der Kanton Schwyz ist einer der wenigen Kantone, der das Prinzip der öffentlichen Wege mit privater Unterhaltspflicht kennt. In anderen Kantonen werden die Unterhaltspflicht und das Haftungsrisiko für solche Wege von der Öffentlichkeit übernommen. Damit werden klare technische, rechtliche und finanzielle Verhältnisse geschaffen. Es ist alles andere als sachgerecht, wenn die Eigentümer von Fusswegen, die zum kantonalen Wanderwegnetz gehören, zu einer finanziell stark ins Gewicht fallenden Verpflichtung herangezogen werden. Aufgrund der heute wesentlich grösseren Besucherfrequenzen sind viele Wege aufwändiger auszugestalten und zu unterhalten. Dazu kommt, dass die heute immer bedeutenderen Haftungsfragen in der Verordnung nicht praxistauglich geregelt sind.

Kurz: Die Realisierung und Optimierung des kantonalen Fuss- und Wanderwegnetzes gestaltet sich in Anbetracht der Vielzahl von öffentlichen Wegen mit privater Unterhaltspflicht in der Praxis

vielfach schwierig. Damit wird die rasche und sachgerechte Verwirklichung des Schwyzer Fuss- und Wanderwegnetzes behindert.

Wir laden deshalb den Regierungsrat ein, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Änderung der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über die Wanderwege vom 18. Mai 2004 zu unterbreiten. Dabei sind die Grundeigentümer von öffentlichen Wegen mit privater Unterhaltungspflicht, die in das öffentliche Fuss- und Wanderwegnetz aufgenommen sind oder werden, von den Verpflichtungen des Unterhaltes zu befreien. Diese Fuss- und Wanderwege sind vom Kanton beziehungsweise von den Gemeinden anzulegen und zu unterhalten. Zugleich sind die Haftungsfragen praxistauglich zu regeln.“

2. Antwort des Regierungsrats

2.1 Allgemeines

Der Kanton Schwyz verfügt heute über ein Netz von Fuss- und Wanderwegen mit einer Gesamtlänge von 1700 Kilometern. Diese dienen einerseits einer fussgängerfreundlichen Erschliessung des Siedlungsgebietes. Andererseits bietet es Freizeitsportlern und Touristen die Möglichkeit, sich auf einem zusammenhängenden Wanderwegnetz zu erholen.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts kennen die Schwyzer Gemeinden den so genannten Wegrodel. Mit der Strassenverordnung vom 27. April 1849 verlangte das Parlament von den Gemeinden, dass sie binnen sechs Monaten ein Verzeichnis (Wegrodel) aller auf ihrem Gemeindegebiet befindlichen Fahr-, Fuss-, Winter- und Reistwege aufnehmen (vgl. Dr. Paul Reichlin, Schwyzer Rechtsbuch, Nr. 291). Mit der Einführung des Eidgenössischen Zivilgesetzbuches 1912 wurde diese Verpflichtung nochmals wiederholt. Die meisten Gemeinden erliessen in den folgenden Jahren ihr Wegverzeichnis (Verordnung zur Ergänzung des Grundbuches bezüglich der öffentlichen Strassen, Fahr-, Fuss-, Winter- und Reistwege mit privater Unterhaltungspflicht vom 30. November 1910; vgl. Dr. Paul Reichlin, Schwyzer Rechtsbuch, Nr. 84 inklusive Zusammenstellung der Wegverzeichnisse). Im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Einführung des eidgenössischen Grundbuches wurden die Gemeinden wiederum verpflichtet, bei der Einführung des eidgenössischen Grundbuches ihre Verzeichnisse über die öffentlichen Wege mit privater Unterhaltungspflicht zu bereinigen. Am 26. Februar 1958 erliess der Kantonsrat die heute noch geltende Verordnung über die öffentlichen Wege mit privater Unterhaltungspflicht (Wegrodelverordnung, SRSZ 443.110). Diese hat bis heute Bestand. So sind im Kanton Schwyz nach wie vor verschiedene Wegstücke als Fusswege im Wegrodel verzeichnet. Damit verfügen die Gemeinden im Kanton Schwyz seit alters her über ein Netz von jedermann zum Gebrauch offen stehenden Wegen, dessen freie Zugänglichkeit schon sehr früh im Interesse der Öffentlichkeit auch rechtlich gesichert wurde. Diese Wege fallen sowohl in den Anwendungsbereich der Wegrodelverordnung als auch in jenen der Kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (SRSZ 443.210, KVzFWG).

2.2 Fuss- und Wanderwege

Mit der Zunahme des motorisierten Verkehrs in den 50-er und 60-er Jahren wuchs das Bedürfnis, dass sich die Benutzer von Fuss- und Wanderwegen durchgehend frei vom motorisierten Verkehr auf Anlagen, die für ihre Bedürfnisse angelegt sind, bewegen können. Der Fuss- und Wanderwegartikel, Art. 37^{quarter} BV (neu Art. 88 BV), wurde am 18. Februar 1979 mit überwältigendem Mehr vom Schweizer Volk angenommen. Er verpflichtete den Bund zum Erlass eines Grundsatzgesetzes über die Fuss- und Wanderwege. Dieser Verfassungsauftrag wurde mit dem Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704, FWG) und der dazugehörigen Verordnung vom 26. November 1986 (SR 704.1, FWW) erfüllt. Beide Erlasse traten am 1. Januar 1987 in Kraft.

Die erforderliche kantonale Anschlussgesetzgebung folgte mit der Verordnung über die vorläufigen Regelungen zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 2. November 1988 (SRSZ 443.211). Darin regelte der Regierungsrat das provisorische Fuss- und Wanderwegnetz, die Kosten von Bau und Unterhalt, den Ersatz öffentlicher Fuss- und Wanderwege sowie die Zuständigkeiten. Die Geltungsdauer der Verordnung war beschränkt. Mit RRB Nr. 207/2004 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Vorlage zu der neuen kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege, welche am 18. Mai 2004 vom Kantonsrat beschlossen wurde und per 1. Januar 2005 in Kraft trat.

2.3 Öffentliches Interesse

Aufgrund der Wegrodelverordnung vom 26. Februar 1958 (SRSZ 443.110) verfügen die Gemeinden im Kanton Schwyz über ein umfangreiches Fuss- und Wanderwegnetz. Die Wegrodel sind rechtlich gesichert. Ihnen kommt nicht nur eine grosse rechtshistorische, sondern auch eine grosse praktische Bedeutung zu. Schon sehr früh konnte damit für die Öffentlichkeit ein Wegnetz mit freier Begehbarkeit gesichert werden.

Entscheidend für die Begehbarkeit der öffentlichen Wege ist - neben der Attraktivität der Verbindung - die rechtliche Sicherung des Zugangs. Für die Fuss- und Wanderwege bestimmt das Bundesrecht ausdrücklich, dass die Kantone dafür zu sorgen haben, dass der öffentliche Zugang rechtlich gesichert ist. Soweit die Wege im Eigentum von Kanton, Bezirken oder Gemeinden stehen, bestehen diesbezüglich keine Probleme. Vielfach führen solche Wege jedoch über Privatgrundstücke. Daher ist hier ein entsprechender Rechtstitel zu Gunsten der Öffentlichkeit erforderlich. Bei Wegen im Wegrodel ist dies seit alters her der Fall. Allein schon aus diesem Grund ist an den Wegrodeln festzuhalten.

Die geltende Wegrodelverordnung überbindet den Unterhalt an öffentlichen Wegen den Grundeigentümern. Würde die Wegrodelverordnung ersatzlos gestrichen oder die private Unterhaltungspflicht von der Öffentlichkeit übernommen, hätte das relevante Auswirkungen auf die öffentliche Hand. Kanton und Gemeinden hätten die Wegunterhaltskosten zu übernehmen. Beim Kanton hätte das zusätzliche Kosten von mehr als Fr. 50 000.-- zur Folge. Die Kosten für die Gemeinden dürften sich in weit höherem Ausmass bewegen. Vor dem Hintergrund der stetigen Forderung des Parlaments bezüglich Aufgabenverzichtsplannung und Kosteneinsparungen ist eine Übernahme durch den Kanton nicht zu rechtfertigen.

Nicht zuletzt würde eine Übernahme der Verpflichtungen aus dem Wegrodel durch den Kanton, die Bezirke oder die Gemeinden präjudizielle Wirkungen auf andere Gemeinschaften wie Wuhrkorporationen oder Flurgenossenschaften entfalten. Auch sie könnten mit ähnlichen Argumenten ihre gemeinschaftspolitischen Pflichten als Grundeigentümer an die öffentliche Hand abgeben wollen.

2.4 Kostenübernahmen bereits heute möglich

In ihrem Postulat vom 25. März 1987 haben die Kantonsräte Beat Borer und Klemenz Amstutz bereits ähnliche Anliegen formuliert, wie es die Motionäre heute tun. Anlässlich der Debatte vom 18. Mai 2004 zur Vorlage „Kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege“ (KVzFWG) wurde die Frage einer generellen Übernahme der privaten Unterhaltungspflichten durch die öffentliche Hand im Parlament thematisiert und abgelehnt. Der damals neu geschaffene § 15 Abs. 2 Bst. b KVzFWG sieht die Möglichkeit einer Übernahme des Unterhalts durch den Kanton oder der Gemeinde vor, soweit regelmässig ausserordentlicher Aufwand entsteht, der den bisher pflichtigen Grundeigentümern nicht mehr zugemutet werden kann. Mit dieser Präzisierung genehmigte der Kantonsrat die KVzFWG und schrieb das Postulat Borer/Amstutz ab. Von dieser Regelung wird denn auch heute in einigen Gemeinden bereits Gebrauch gemacht.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Antwort des Regierungsrats auf das erwähnte Postulat (RRB Nr. 614/1989). Bereits damals hielt der Regierungsrat fest: „Es kann aber

schon heute gesagt werden, dass eine Ausdehnung der Subventionen an den Unterhalt eher unzweckmässig ist, da die zu erwartenden Kosten hoch und der administrative Aufwand im Vergleich zum Nutzen unverhältnismässig erscheinen. Beiträge an den Unterhalt der Fuss- und Wanderwege könnten allenfalls durch die Gemeinden oder durch private Organisationen geleistet werden.“

Damals wie heute erachtet der Regierungsrat die private Unterhaltungspflicht bei den Wegrodeln als für die Pflichtigen zumutbar, zumal der tatsächliche Wegunterhalt-Aufwand für den Einzelnen im Regelfall doch sehr bescheiden ausfällt.

2.5 Fazit

Der Regierungsrat will aus diesen Überlegungen die heutige Regelung beibehalten. Die private Unterhaltungspflicht für die Wege im Wegrodelverzeichnis ist sachlich gerechtfertigt und für die Betroffenen tragbar.

Eine Übernahme der privaten Unterhaltungspflicht ist sodann auch aus rechtshistorischen und praktischen Gründen abzulehnen. Ausserdem würde sie an andere Gemeinschaften falsche Signale aussenden und allenfalls weitere Übernahmen bisheriger privater Pflichten durch die Gemeinwesen präjudizieren.

Die Haftungsregeln des Privatrechts sind auch für die dem Wegrodel unterstellten Wanderwege ausreichend. Hinzu kommt, dass sich die grosse Mehrheit dieser Wanderwege im Siedlungsgebiet befindet und keine spezielle Gefährlichkeit beinhaltet.

Ebenso greift das Ansinnen der Motionäre in ungebührlicher Weise in die Autonomie der Gemeinden und Bezirke ein. Schliesslich steht es den Gemeinwesen bereits heute frei - gestützt auf § 15 Abs. 2 Bst. b KVzFWG, bei bestehenden Wegen und bei regelmässig ausserordentlichem Unterhalt, der den bisher pflichtigen Grundeigentümern nicht zugemutet werden kann, die Unterhaltskosten ganz oder teilweise zu übernehmen.

Der Regierungsrat stellt nicht in Abrede, dass in den vergangenen Jahrzehnten die Zahl der Benutzer von Fuss- und Wanderwegen in Art und Umfang zugenommen hat. Trendsportarten wie Biken, Velofahren, Skaten, Walk ing und im Winter Schneeschuhlaufen, intensivieren zusammen mit den Wanderern die Nutzung des Schwyzer Wanderwegnetzes. Jedoch haben diese zusätzlichen Nutzungsarten keine markanten Auswirkungen auf die Unterhaltskosten der betroffenen Wege.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M6/10 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrats; Umweltdepartement; Staatskanzlei; Amt für Wald und Naturgefahren (2).

Im Namen des Regierungsrates:

Armin Hüppin, Landammann

Peter Gander, Staatsschreiber