

77.013

**Botschaft
über die Volksinitiative
«zur Förderung der Fuss- und Wanderwege»**

Vom 16. Februar 1977

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit nachfolgender Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege» Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir beantragen ferner, folgendes Postulat abzuschreiben:

1973 P 11 517 Wanderwege (N 20. 6. 73. Keller)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, 16. Februar 1977

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Furgler

Der Bundeskanzler:

Huber

Übersicht

Die am 21. Februar 1974 eingereichte Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege» verlangt im wesentlichen, dass im Bundesrecht auf Verfassungs- und Gesetzesstufe eine Grundlage für die Sicherstellung eines nationalen Wanderwegnetzes geschaffen werde.

Die Förderung der Fuss- und Wanderwege ist primär eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Im Interesse einer klaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen rechtfertigt es sich nicht, eine neue Bundeskompetenz zu schaffen, die zudem erhebliche finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen würde. Zurzeit sind umfangreiche Vorarbeiten für eine klare Ausscheidung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Gange, mit denen die Initiative in Widerspruch steht. Ein allfälliger Gegenvorschlag könnte diesen Widerspruch nicht beseitigen. Deshalb ist die Initiative ohne Gegenvorschlag Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten.

Botschaft

1 Die Initiative

11 Formelles

Die Arbeitsgruppe zur Förderung der Schweizerischen Fuss- und Wanderwege, Zürich, hat am 21. Februar 1974 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege» eingereicht. Mit Verfügung vom 13. März 1974 (BBl 1974 I 817) stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 123 749 gültigen Stimmen zustandegekommen war.

Massgebend ist der deutsche Text. Die Volksinitiative enthält eine Rückzugsklausel.

12 Wortlaut

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Planung, die Errichtung und den Unterhalt eines nationalen Wanderwegnetzes sowie die Koordination, die Errichtung und den Unterhalt regionaler Fuss- und Wanderwegnetze in der ganzen Schweiz sicherstellen.

² Er fördert die Anlage und den Ausbau lokaler Fusswegnetze.

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

In unserem Bericht vom 19. November 1975 (BBl 1975 II 2069) haben wir Ihnen in Anwendung von Artikel 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) beantragt, die am 20. Februar 1976 ablaufende Frist für die Erstellung von Botschaft und Antrag um ein Jahr, d. h. bis zum 20. Februar 1977 zu verlängern. Durch Ihre Beschlüsse vom 16. Dezember 1975 (Ständerat) und 17. Dezember 1975 (Nationalrat) haben Sie unserem Antrag Folge gegeben.

Anlass zur Fristverlängerung boten gewisse Berührungspunkte zwischen den Postulaten der Wanderweginitiative und der Raumplanung. In der parlamentarischen Behandlung des Raumplanungsgesetzes hatte Artikel 17 des Entwurfes eine Ergänzung erfahren in dem Sinne, dass die Richtpläne des Verkehrs auch Angaben über das Fuss- und Wanderwegnetz zu enthalten haben (vgl. Amt. Bull. 1973, S. 105 ff.).

Mit der Aufnahme der überörtlichen Fuss- und Wanderwegnetze in die Richtpläne des Verkehrs wurde bezweckt, den Bestand einmal aufgenommener Wanderwege auf Grund von Artikel 8 des Raumplanungsgesetzes zu sichern. Ausgehend von der Überlegung, dass der Ausgang der Volksabstimmung über das Raumplanungsgesetz vom 13. Juni 1976 unsere Berichterstattung über die Wanderweginitiative und die Behandlung in Ihren Räten massgeblich beeinflussen

werde, hatten wir den Antrag auf Fristverlängerung gestellt. – In der erwähnten Volksabstimmung wurde das Raumplanungsgesetz abgelehnt. Der Verfassungsauftrag besteht jedoch weiter. Die Arbeiten für ein neues Raumplanungsgesetz sind im Gange. Über dessen Inhalt kann allerdings zum heutigen Zeitpunkt noch nichts Genaueres ausgesagt werden.

2 Die heutige Lage

21 Ausgangslage

Bereits in den dreissiger Jahren zeigten sich die vielfachen Gefahren der Technisierung des Strassenverkehrs. Infolge der zunehmenden Motorisierung sah sich der Mensch immer mehr von der Strasse verdrängt und dies nicht nur innerhalb von Ortschaften, sondern auch auf Landstrassen und bisher ruhigen Wegen in Feld und Wald. Weitherum in der Schweiz wurden deshalb Wanderweg-Vereinigungen gegründet, die sich zunächst mit der Markierung von Wanderwegen, dann aber auch mit der Propagierung des Wandertourismus im allgemeinen befassten. Zu einer ersten Aussprache dieser zerstreuten Gruppen auf grösserer Ebene und zum Zusammenschluss in einer Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Wanderwege (SAW) kam es im Dezember 1934. Das Ziel dieser Bewegung war, «die Menschen aus der Hetze von Arbeit und Verkehr, aus den Steinhaufen und Asphaltstrassen der Stadt zur Erholung und Ruhe in der Natur» zu führen.

Die SAW entwickelte sich in der Folge sehr rasch und konnte sich 1939 bereits an der Landesausstellung der Öffentlichkeit vorstellen. Die von ihr und den Sektionen organisierten Wanderungen fanden grossen Anklang. Leider erfuhr durch die Grenzbesetzung 1939–1945 die Aktivität der SAW wesentliche Einschränkungen, da vor allem Wegmarkierungen unterbleiben mussten. Die während der Dauer des Krieges ruhende äussere Tätigkeit wurde abgelöst durch eine intensive Planung und die Vorbereitung von Wanderkarten. Schon 1947 beliefen sich dank diesen weitergehenden Massnahmen die markierten Wegstrecken bereits wieder auf 1800 km (heute über 40 000 km). In die ersten Nachkriegsjahre fällt auch die Aufnahme von Kontakten der SAW mit gleichgerichteten Organisationen des Auslandes. In rascher Folge erschienen nun die Berner und Schweizer Wanderbücher; der jährliche Verkauf der «Wanderwegschoggi» lief an. Es wurden Fotowettbewerbe und Radiowanderungen organisiert und die Tätigkeit auch auf das Skiwandern und die Europäischen Fernwanderungen ausgedehnt. Eine verdiente Anerkennung bedeutete für die SAW die Zusage der ersten Bundessubvention und die Verleihung der Würde eines Ehrendoktors der medizinischen Fakultät der Universität Zürich an den Gründer, Herrn J. J. Ess.

Erstmals musste sich die SAW 1953 mit dem Problem der Motorfahrzeuge, die in zunehmendem Masse Flur- und Waldwege beanspruchten, befassen; es wurden erfolgreich Kontakte zwischen der SAW und den Automobilverbänden sowie mit Vertretern der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren abgehandelt. – Auf die

Länge waren jedoch die dadurch erzielten Ergebnisse unbefriedigend. Vor allem gelang es nur selten, die rapid zunehmende Verstrassung (Asphaltierung) ausgesprochener Wanderwege zu verhindern. Es fehlten der SAW die rechtlichen Mittel, um die Zweckgebundenheit deklarerter Wanderrouen durchzusetzen. Immer dringender erging deshalb der Ruf nach einem energischeren Vorgehen. Im Sommer 1972 wurde denn auch eine «Arbeitsgruppe zur Förderung der Schweizerischen Fuss- und Wanderwege», die sich später «Arbeitsgemeinschaft zur Schaffung von Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege» nannte, gegründet. Sie setzte sich zum Ziele, vor allem darauf hinzuwirken, dass für die Fuss- und Wanderwege analoge Rechtsgrundlagen geschaffen werden, wie sie für die Strassen und andere Verkehrsträger schon längst bestehen. Diese Grundlagen sollten es erlauben, Fuss- und Wanderwegnetze rechtsverbindlich zu planen, in ihrem Bestand zu schützen und vom Fahrzeugverkehr freizuhalten, den Unterhalt von Fuss- und Wanderwegnetzen zu sichern und die Anlage neuer zweckgebundener Wege zu ermöglichen. Nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft können diese Ziele nur durch eine entsprechende Bundesgesetzgebung erreicht werden, für die aber zunächst eine Basis in der Verfassung geschaffen werden muss. Aus diesen Überlegungen heraus wurde die Volksinitiative zur Förderung der Fuss- und Wanderwege lanciert.

22 Bisherige Beziehungen des Bundes zur Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Wanderwege

Den oben dargelegten Bestrebungen der SAW steht der Bund durchaus positiv gegenüber. In Würdigung ihres wertvollen Wirkens im Dienste der Volksgesundheit und der Pflege des Verhältnisses des Menschen zur Natur hat er denn auch der SAW seit dem Jahre 1958 einen auf dem Budgetbeschluss beruhenden jährlichen Beitrag gewährt, der von anfänglich 8000 Franken sukzessive auf heute 60 000 Franken erhöht worden ist. Dieser Bundesbeitrag erlaubt der SAW, Unterhalt und Anlage von Wanderwegen insbesondere in Berggebieten zu fördern, wo keine sehr leistungsfähigen Sektionen bestehen und Kantone und Gemeinden nur über beschränkte Mittel verfügen.

3 Beurteilung der Initiative

31 Kritik des Textes

Nach dem Wortlaut des von den Initianten vorgeschlagenen Textes für einen neuen Verfassungsartikel würde dem Bund eine zusätzliche Aufgabe überbunden. Er wäre verpflichtet, die Planung, die Errichtung und den Unterhalt eines nationalen Wanderwegnetzes sowie die Errichtung und den Unterhalt regionaler Wanderwegnetze sicherzustellen. Dabei fällt auf, dass der Bund ausschliesslicher Träger dieser Aufgaben sein soll. Die Kantone werden als Partner nicht erwähnt. –

Im Gegensatz zum Wortlaut der Initiative weisen die Initianten in ihren zahlreichen Verlautbarungen allerdings immer wieder darauf hin, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen (in Verfassung und Gesetz) nur Rahmenvorschriften für den Erlass von Rechtsnormen durch die Kantone zu enthalten hätten. Hauptträger der Bemühungen für die Fuss- und Wanderwege müssten die Kantone, Gemeinden, öffentlich-rechtliche und private Korporationen sein. Die Aufgabe des Bundes würde in erster Linie darin bestehen, die Kantone rechtlich zur Planung, zum Bau und Unterhalt der Fuss- und Wanderwegnetze zu verpflichten; unmittelbar hätte er sich nur mit der Koordination der planerischen und technischen Belange zu befassen. Diese in den Erläuterungen der Initianten zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung und Aufgabenteilung findet sich jedoch, wie bereits angedeutet, im Text des vorgeschlagenen Verfassungsartikels nicht. Der Widerspruch zwischen Text und Zielsetzung ruft erheblichen Bedenken. Wenn die Kantone wirklich die Hauptträger der Bemühungen um die Fuss- und Wanderwege werden sollen, so muss das in der grundlegenden Verfassungsbestimmung klar gesagt werden.

Ein Bundesgesetz stünde auf schwachen Füßen, wenn es die Kantone zum Erlass von Rechtsnormen verpflichten wollte, ohne dass eine solche Inanspruchnahme in der Verfassung vorgesehen wäre. Gegen die Konstruktion einer sog. Gesetzgebungsdelegation auf der vorliegenden Basis wären jedenfalls ernste rechtliche Vorbehalte anzubringen.

Für die Beurteilung der Initiative sind nicht Verlautbarungen der Initianten zum Text des vorgeschlagenen Verfassungsartikels massgebend, sondern nur der Text selbst. Und aufgrund des Textes könnte der Bund die ihm übertragene Aufgabe kaum, weder ganz noch teilweise, auf die Kantone abwälzen.

32 Finanzielle Konsequenzen

Die Kosten, die dem Bund durch die Annahme der Initiative entstehen würden, lassen sich nicht abschätzen, dürften aber – abgesehen vom erforderlichen zusätzlichen administrativen Aufwand – sehr erheblich sein.

33 Eine neue Bundesaufgabe

Schon die äusserst schwierige finanzielle Lage zwingt den Bund heute, bei der Übernahme neuer Aufgaben grösste Zurückhaltung zu üben. Die Übernahme kann aber auch im Sinne einer zu Recht geforderten klaren Ausscheidung der Kompetenzen von Bund und Kantonen nur dann verantwortet werden, wenn Aufgaben in Frage stehen, die einer Regelung unbedingt bedürfen und von den Kantonen allein nicht bewältigt werden können oder wenn es sich um einen grossen, sinnvoll zusammenhängenden Aufgabenkomplex handelt. Wir betrachten beide Voraussetzungen im vorliegenden Falle als nicht erfüllt. Die zweckmäs-

sige Förderung der Wanderwege *kann* bestimmt von den Kantonen allein gelöst werden. Dass sie dieses Problem verschiedenartig angehen und lösen werden, ist in Kauf zu nehmen; es stellt dies den Preis dar, der für den Föderalismus, die Eigenständigkeit der Kantone immer wieder bezahlt werden muss. Das Problem *soll* aber auch von den Kantonen gelöst werden, ist doch Planung, Anlage und Unterhalt von Wanderwegnetzen eine typische kantonale Aufgabe. Für die Koordination der Wegnetze allein bedarf es keiner Einschaltung des Bundes; wenn die Kantone selbst sich dieser Aufgabe nicht annehmen wollen, kann sie sehr wohl einer bestehenden Wanderwegorganisation (z. B. der SAW) übertragen werden. – Auch die zweite Voraussetzung für die Übernahme einer neuen Bundesaufgabe ist nicht gegeben. Bei der Förderung der Wanderwege handelt es sich nicht um einen in sich abgeschlossenen, grossen Aufgabenkomplex, sondern lediglich um einen Teil des Problemkreises der Naherholung. Es ist durchaus denkbar, dass der Bund sich in Zukunft vor die Aufgabe gestellt sieht, ein umfassendes Naherholungskonzept zu erarbeiten und dieses auf eine verfassungsmässige Grundlage zu stellen. Dass dabei der Ruf nach einer rechtlichen Sicherung der Fuss- und Wanderwege nicht ungehört bleiben darf, versteht sich von selbst. Aber es erscheint als wenig sinnvoll, angesichts der Bemühungen um die Neuordnung der Staatsaufgaben, heute lediglich für den Sektor der Wanderwegförderung eine besondere verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen. Vor allem auch diese staatspolitischen Überlegungen bewegen uns, die Initiative abzulehnen.

34 Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Aus den in Ziffer 33 genannten Gründen halten wir es auch nicht für angezeigt, Volk und Ständen einen Gegenentwurf zu unterbreiten. Wir haben selbstverständlich diese Möglichkeit eingehend geprüft, doch zeigte sich, dass ein solches Vorgehen mit einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht vereinbar wäre. Aus den gründlichen Vorarbeiten einer vom Departement des Innern eingesetzten Arbeitsgruppe ergab sich, dass jeder Gegenvorschlag eine Vermischung von Kompetenzen des Bundes und der Kantone zur Folge hätte, die dem Ziele einer auch unter dem Druck der Finanzlage notwendig gewordenen Entflechtung der gegenseitigen Zuständigkeiten zuwiderliefe. Die Neuverteilung der Staatsaufgaben auf Bund und Kantone stellt heute aber ein wesentliches Postulat der Staatsreform dar.

Mit der Ablehnung der Initiative und dem Verzicht auf einen Gegenvorschlag möchten wir jedoch in keiner Weise die grosse Bedeutung verkennen, die der Wanderwegbewegung zukommt. Die Institutionen, die sich für die Förderung der Wanderwege einsetzen, verdienen vielmehr Dank und Anerkennung. Wir nehmen deshalb in Aussicht, Ihnen auch in Zukunft zu beantragen, im Rahmen des jeweiligen Voranschlages einen Kredit zur Unterstützung der SAW zu bewilligen. Es handelt sich dabei um eine im weiteren Sinne verstandene kulturpolitische Massnahme des Bundes, die sich auf ungeschriebenes Verfassungsrecht stützen kann und die seitens Ihrer Räte nie zu Kritik Anlass gegeben hat.

(Entwurf)

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative
«zur Förderung der Fuss- und Wanderwege»**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung der am 21. Februar 1974¹⁾ eingereichten Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege»,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. Februar 1977²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 21. Februar 1974 «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege» wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative verlangt die Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung mit folgendem Wortlaut:

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Planung, die Errichtung und den Unterhalt eines nationalen Wanderwegnetzes sowie die Koordination, die Errichtung und den Unterhalt regionaler Fuss- und Wanderwegnetze in der ganzen Schweiz sicherstellen.

² Er fördert die Anlage und den Ausbau lokaler Fusswegnetze.

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

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

¹⁾ BBl 1974 I 817

²⁾ BBl 1977 I 1067

Botschaft über die Volksinitiative «zur Forderung der Fuss- und Wanderwege» Vom 16. Februar 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.013
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.03.1977
Date	
Data	
Seite	1067-1074
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 974

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.