

Verordnung über den Schutz der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS)

Erläuternder Bericht

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Zielsetzung

Die Verordnung über den Schutz der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) stützt sich wie die beiden bereits in Kraft stehenden Verordnungen über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR 451.11) und über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) auf Art. 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451). Die VIVS ist damit die dritte Inventarverordnung mit dem Zweck, im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu unterstützen (Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV, SR 101 i.V. mit Art. 1 Bst. a NHG).

Historische Verkehrswege gehören heute zu den gefährdeten Objekten des Natur- und Heimatschutzes. Viele herkömmliche Verkehrswege, welche die Kulturlandschaft gliederten, wurden bereits überprägt, beseitigt, aufgegeben oder durch neue Strassen abgelöst. Ihr Verschwinden bedeutet nicht nur den Verlust eines Teils des historischen Erbes des Landes, sondern auch eine Verminderung der landschaftlichen Vielfalt.

Die Bestandesaufnahme der historischen Verkehrswege im Rahmen des Bundesinventars der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung (IVS) bildet nicht nur die Grundlage für deren Schutz, Erhaltung und Pflege. Vielmehr soll mit dem IVS ebenso die touristische Nutzung der historischen Verkehrswege gefördert werden und das IVS soll auch einen wichtigen Beitrag bilden zur Schaffung eines integrierten Fuss-, Wander- und Velowegnetzes. Neben Schutz, Erhaltung und Pflege von bestimmten Objekten ist deshalb eine breite Öffentlichkeitsarbeit über die Bedeutung und den Zustand der historischen Verkehrswege nötig.

Im Unterschied zu den Biotopinventaren nach Art. 18a NHG werden die Kantone mit der VIVS nicht zum Erlass von Schutzmassnahmen verpflichtet. Die Verordnung und das IVS sind jedoch bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nicht nur vom Bund, sondern von den Kantonen zu beachten (Art. 3 Abs. 1 NHG), d.h. zur sorgfältigen Abwägung der Interessen beizuziehen (Art. 6 NHG). Mit der VIVS sind zudem verschiedene Leistungen des Bundes an die Kantone verbunden: Diesen soll insbesondere angeboten werden, Informationen über historische Verkehrswege von regionaler oder lokaler Bedeutung zusammen mit dem Bundesinventar zu publizieren.

1.2. Schutz der historischen Verkehrswege als Teil des Natur- und Heimatschutzes

Historische Verkehrswege und deren Geländeformen (z.B. Hohlwege) gelten einerseits als Kulturdenkmäler, also als von Menschenhand geschaffene Werke von besonderer Bedeutung. Der Schutz der historischen Verkehrswege ist also einmal Teil der *Denkmalpflege*. Andererseits ist er auch in wesentlichem Masse *Landschaftsschutz*, prägen doch historische Verkehrswege gleichzeitig die Landschaft, durch die sie führen.

Zu unterscheiden ist zwischen dem Schutz der historischen Verkehrswege und der *Archäologie*, d.h. der Erforschung, dem Schutz und der Pflege von Bodendenkmälern, Ruinen und archäologischen Stätten. Die Archäologie bildet wie die übrige Denkmalpflege Gegenstand des NHG, unterliegt aber daneben weiteren rechtlichen Regelungen. So bestimmt Art. 724 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), dass aufgefundene Altertümer von erheblichem wissenschaftlichem Wert in das Eigentum des Kantons gelangen, in dessen Gebiet sie gefunden worden sind (Abs. 1) und dass die jeweiligen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verpflichtet sind, deren Ausgrabung gegen Ersatz des dadurch verursachten Schadens zu gestatten (Abs. 2). Zudem gelten je nach kantonalem Recht auch Meldepflichten über die Entdeckung von Gegenständen der Archäologie (z.B. nach Art. 10f Abs. 1 des bernischen Baugesetzes), um den zuständigen Behörden die Anordnung geeigneter Massnahmen (z.B. Notgrabungen) zu erlauben (vgl. Art. 10f Abs. 2 des bernischen Baugesetzes).

1.3. Erarbeitung von Bundesinventar und Verordnung

Im Jahre 1980 beschloss das damalige Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (BFL; heute Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL), ein Inventar der historischen Verkehrswege zu erstellen. 1983 wurde ein Forschungsteam unter der Leitung von Prof. Klaus Aerni (Geografie) und von Prof. Heinz Herzig (Geschichte) mit einer Zentralstelle am Geographischen Institut der Universität Bern und Regionalstellen in den verschiedenen Landesteilen beauftragt, die entsprechenden wissenschaftlichen Grundlagen zu erarbeiten. Die Arbeiten wurden Ende 2003 abgeschlossen, womit nun nach über 20 Jahren historischer Strassenforschung und Inventarisierungsarbeit die Ergebnisse für die ganze Schweiz vorliegen.

Bereits im Jahre 1997 unterbreitete das Eidg. Departement des Innern (EDI) nach Rücksprache mit dem Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Kantonen und interessierten Kreisen einen ersten Verordnungsentwurf zur Vernehmlassung. Zum damaligen Zeitpunkt bestand jedoch erst für einige wenige Kantone ein Entwurf des Bundesinventars.

Im Jahre 2000 wurde der Aufgabenbereich der historischen Verkehrswege innerhalb der Bundesverwaltung dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) übertragen. Dieses hat nun im Auftrag des UVEK und unter Mitwirkung einer Begleitkommission mit Vertretern der interessierten Bundesämter und der Kantone den Verordnungsentwurf vollständig neu gestaltet.

Der Anhang zur VIVS mit der gesamten Streckenliste und der Umschreibung der Objekte von nationaler Bedeutung kann angesichts seines grossen Umfangs nicht in Papierform veröffentlicht werden. Das Bundesamt für Strassen hat daher zur Publikation der Anhänge 1 und 2 eine elektronische Fassung, basierend auf einem geografischen Informationssystem, entwickelt. Über den Internetzugang <http://ivs-gis.admin.ch> können sämtliche Inventar- und Geländekarten sowie die Streckenlisten und Objektbeschreibungen eingesehen und ausgedruckt werden.

1.4. Verhältnis zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) sollen sowohl der Natur- und Landschaftsschutz als auch der Heimatschutz und die Denkmalpflege Verbundaufgaben von Bund und Kantonen bleiben. Anders als noch in der 1. NFA-Botschaft vom 14. November 2001 (BBl 2002 2291 ff., 2335 f., 2449 f.) vorgesehen, soll also der Aufgabenbereich von Heimatschutz und Denkmalpflege nicht im Rahmen einer Teilentflechtung auf den Bund (nationale Objekte) und die Kantone (regionale und lokale Objekte) aufgeteilt werden (2. NFA-Botschaft vom 7. September 2005, BBl 2005 6029, insbesondere 6116 ff.). Schliesslich hat der Bundesrat beschlossen, dass das Beitragsvolumen des Bundes beim Übergang zur NFA - mit Ausnahme der Finanzkraftzuschläge – erhalten bleiben soll.

In allen verbleibenden Verbundaufgaben, also auch im Bereich des gesamten Natur- und Heimatschutzes, sollen gemäss den Zielen der NFA soweit möglich neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gefunden werden. Die dafür nötigen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen werden in erster Linie auf der Ebene des NHG (Referendumsvorlage in BBl 2006 8341) und in zweiter Linie auf der Ebene der Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV; SR 451.1) erfolgen. Die entsprechenden Änderungen der NHV im Rahmen der NFA werden in jedem Fall vor Inkrafttreten der VIVS erfolgen.

Da sich der vorliegende Verordnungsentwurf am Grundsatz der Anwendbarkeit der NHV orientiert, ist er damit von vorneherein NFA-kompatibel ausgestaltet (vgl. im Einzelnen die Erläuterungen zu Art. 11 VIVS).

1.5. Vollzug der VIVS

Die meisten Rahmenbedingungen, die für den Vollzug der VIVS nötig sind, werden **grundsätzlich durch die NHV festgelegt**. Art. 23 Abs. 1 Bst. c NHV bestimmt das ASTRA als Fachstelle des Bundes für den Bereich des Schutzes der historischen Verkehrswege. Art. 24 f. NHV regelt die Organisation und die Aufgaben der ENHK und der EKD. Art. 26 und Art. 27 Abs. 1 NHV umschreiben die Aufgaben der Kantone, insbesondere deren Pflicht für einen sachgerechten und wirksamen Vollzug zu sorgen, eine Amtsstelle als Fachstelle zu bezeichnen und ihre Erlasse dem ASTRA mitzuteilen. Art. 27a Abs. 2 NHV regelt schliesslich die Erfolgskontrolle, die vom ASTRA vorzunehmen ist. In der VIVS sind deshalb nur Präzisierungen vorzunehmen, die gegenüber der Regelung in der NHV zum Vollzug der VIVS nötig sind (vgl. die Erläuterungen zu Art. 7 und 12 VIVS).

Bereits in der NHV geregelt ist insbesondere die **Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung**. Art. 2 Abs. 2 Satz NHV verweist für die Mitwirkung des ASTRA bei der Erfüllung von Bundesaufgaben durch andere Bundesbehörden seinerseits auf Art. 3 Abs. 4 NHG. Danach gilt Folgendes: Trifft eine Bundesbehörde einen Entscheid, welcher einen historischen Verkehrsweg betrifft, so hat diese Behörde das ASTRA vorgängig anzuhören (Art. 3 Abs. 4 NHG i.V. mit Art. 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG; SR 172.010]). Eine allfällige Bereinigung unterschiedlicher Standpunkte der beteiligten Bundesbehörden hat sodann im sog. Bereinigungsverfahren zu erfolgen (Art. 3 Abs. 4 NHG i.V. mit Art. 62b RVOG). Misslingt die Bereinigung, so sind die abweichenden Standpunkte in der Begründung des Entscheids der zuständigen Behörde aufzuführen (Art. 3 Abs. 4 NHG i.V. mit Art. 62b Abs. 3 Satz 3 RVOG). Die zuständige Bundesbehörde kann sich damit nicht ohne weiteres über

den Standpunkt des ASTRA hinwegsetzen. Im Rahmen seiner Mitwirkung in solchen Bundesverfahren hat das ASTRA (in der Regel zusammen mit dem BUWAL und dem BAK) zu beurteilen, ob ein Gutachten einer Kommission (ENHK oder EKD) notwendig ist (Art. 2 Abs. 4 NHV). Hat das ASTRA in einem Bundesverfahren mitgewirkt und verlangt es die Zustellung der entsprechenden Verfügung, so stellt ihm die zuständige Bundesbehörde diese zu (Art. 27 Abs. 3 NHV).

Welche der beiden **Kommissionen (ENHK und EKD)** im konkreten Einzelfall ein Gutachten gemäss Art. 7 oder 8 NHG erstellt oder die anderen Kommissionsaufgaben nach Art. 25 NHV erfüllt, ist abhängig von den zur Beantwortung anstehenden Sachfragen. Auch ist davon auszugehen, dass die Abgrenzung ihrer jeweiligen Aufgabenbereiche nach der Ordnung des NHG Sache der beiden Kommissionen ist. Aus diesen beiden Gründen ist es weder zweckmässig noch rechtlich möglich, mit einer Bestimmung in der VIVS einer der beiden Kommission den Bereich des Schutzes der historischen Verkehrswege zuzuweisen.

1.6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit der Einführung der NFA bleibt das Beitragsvolumen des Bundes für die Ausrichtung von Finanzhilfen – mit Ausnahme der Finanzkraftzuschläge – grundsätzlich erhalten. Zurzeit kann der Bund jährlich rund CHF 1,2 Millionen an die Erhaltung und Sanierung historischer Verkehrswege leisten. Aufgrund der breiteren Bekanntheit des Bundesinventars im Zusammenhang mit der Anhörung und der Inkraftsetzung ist damit zu rechnen, dass das Bewusstsein für den Wert der historischen Verkehrswege steigt. Als Folge davon ist mittelfristig mit einem Anstieg der Beitragsgesuche und des Beitragsvolumens des Bundes zu rechnen. Zudem ist auch ein Mehraufwand für die weiteren Tätigkeiten im Zusammenhang mit dieser Bundesaufgabe zu erwarten. Insgesamt dürfte mittelfristig der Personalaufwand in der Grössenordnung von einer Stelle anwachsen.

Auch bei Kantonen und Gemeinden ist insgesamt mit einer gewissen Intensivierung der Vollzugsaufgaben zu rechnen.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Im Titel der Verordnung kommt zum Ausdruck, dass diese nicht bloss den Schutz der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung regelt, sondern auch Bestimmungen enthält, welche der Schutz von historischen Verkehrswegen von regionaler und lokaler bzw. von nicht-nationaler Bedeutung enthält (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 1 VIVS).

Die Abkürzung der Verordnung (VIVS) enthält dagegen die Kurzbezeichnung IVS für das Bundesinventar der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung. Diese hat sich gut eingebürgert und soll deshalb weitergeführt werden.

Art. 1 Gegenstand

Die Verordnung regelt einerseits den Schutz der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung (2. Abschnitt: Bundesinventar, Umschreibung der Objekte, Schutzziele, Eingriffe,

Dokumentations- und Mitteilungspflicht; 4. Abschnitt: Berücksichtigung in der Raumplanung) und andererseits die Leistungen des Bundes zum Schutz der historischen Verkehrswege der Schweiz (3. Abschnitt: Information, Publikationen, Finanzhilfen).

Art. 2 Begriffe

Historische Verkehrswege sind *Strassen- oder Wegverbindungen*, die aus früheren Zeitepochen stammen. Um als solche zu gelten, müssen sie grundsätzlich im Gelände als solche erkennbar sein, sei es aufgrund ihres traditionellen Erscheinungsbildes oder ihrer baulichen Substanz (Abs. 1 Bst. a). Dazu kommen historische Verkehrswege, die durch historische Dokumente belegt sind und deren seinerzeitiger Verlauf noch heute den Verlauf von Verkehrswegen bestimmt (Abs. 1 Bst. b). Dabei kommen als historische Verkehrswege grundsätzlich nur solche in Frage, die bis zum Erscheinen der Erstausgabe des Topographischen Atlases der Schweiz um das Jahr 1870 erstellt worden sind; jüngere Verkehrswege können nur dann als historisch gelten, wenn sie ein hohes Mass an traditioneller Wegsubstanz aufweisen (z.B. viele der im Zeitraum zwischen 1870 und 1940 angelegten Ersterschliessungsstrassen im Alpenraum), besondere Kunstbauten aufweisen oder eine ingenieurmässige Pionierleistung darstellen (z.B. Brücken von Maillart) oder einen besonderen historischen Gehalt verkörpern (z.B. spezielle Militärstrasse).

Für historische *Wasserwege*, also für Wasserwege aus früheren Zeitepochen, muss in der Regel genügen, dass diese durch historische Dokumente belegt sind (Abs. 2 Satz 1). Im Gelände sind Wasserwege nämlich nicht erkennbar, mit Ausnahme von Häfen und Anlegestellen. Auch ist ihr seinerzeitiger Verlauf oft nicht mehr für den Verlauf der heutigen Wasserwege auf einem bestimmten Gewässer massgebend, kommt doch dem Verkehr auf dem Wasser heute – anders als früher – nur noch eingeschränkte Bedeutung zu. Für das Vorliegen von historischen Wasserwegen auf ehemaligen (aufgegebenen) Wasserläufen genügt der Beleg durch historische Dokumente jedoch nicht; vielmehr muss ihr traditionelles Erscheinungsbild oder ihre bauliche Substanz im Gelände als solche erkennbar sein (Abs. 2 Satz 2), wie dies z.B. für den Canal d'Entreroches im Kanton Waadt zutrifft.

Historische Verkehrswege sind *von nationaler Bedeutung*, wenn sie eine herausragende historische Bedeutung oder eine ausserordentliche traditionelle Wegsubstanz aufweisen (Abs. 3). Die *historische Bedeutung* einer Strecke wird vorab durch deren Reichweite und durch die Dauer ihrer kontinuierlichen Nutzung bestimmt; dabei spielen auch Feststellungen bezüglich der Höhe der Verkehrsfrequenzen, der Grösse der Transportvolumen sowie der Vielfalt der Nutzungen eine Rolle. Für die Bewertung der *traditionellen Wegsubstanz* ist dagegen in erster Linie die Anwendung herkömmlicher Handwerkstechnik bei der Gestaltung der Form und der Oberfläche einer Weganlage massgebend; zusätzlich spielen der Einbezug von Kunstbauten wie Brücken oder Galerien, profane und sakrale wegbegleitende Bauten oder Gegenstände (sog. Wegbegleiter), die Seltenheit oder die Beispielhaftigkeit der Weganlage, ihr Zustand sowie ihre Einbettung in die Landschaft eine Rolle.

Art. 3 Bundesinventar

Das Bundesinventar der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung umfasst gemäss Art. 3 die im Anhang 1 aufgezählten Objekte mit ihren Strecken, Linienführungen und Abschnitten.

Strecken beinhalten sämtliche Linienführungen zwischen den Anfangs- und Endpunkten, die in der Regel historische Etappenorte verbinden (z.B. Thun–Kandersteg). Solange eine Strecke über einen einzigen Verkehrsweg verläuft, unterteilt sie sich zwar nicht in unterschiedliche **Linienführungen**. Können aber auf einer Strecke mehrere nebeneinander verlaufende Verkehrswege unterschieden werden (z.B. rechtsufriger und linksufriger Saumweg), die nachweislich die gleichen Anfangs- und Endpunkte miteinander verbinden, wird die Strecke in verschiedene Linienführungen unterteilt. Strecken und Linienführungen sind sodann, wo die Weggeschichte oder die Wegsubstanz einen besonderen Beschrieb rechtfertigen, in verschiedene Teilstücke unterteilt, die im Bundesinventar und auch in Art. 5 VIVS **Abschnitte** genannt werden.

Objekte des Bundesinventars sind **in der Regel ganze Strecken**. In einzelnen Fällen sind jedoch auch Linienführungen oder Abschnitte von nationaler Bedeutung, die zu einer Strecke gehören, die als Ganzes nicht von nationaler Bedeutung ist.

Art. 4 Umschreibung der Objekte

Die Umschreibung der einzelnen Objekte des Bundesinventars der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung ist gemäss Abs. 1 Satz 1 Gegenstand von **Anhang 2**. Diese „Publikation der Umschreibung der Objekte von nationaler Bedeutung“ (Titel von Art. 9 VIVS) enthält gemäss Abs. 1 Satz 2 namentlich Angaben über die Lage, die historische Bedeutung und die Substanz der einzelnen Objekte. Die Dokumentation umfasst erstens die *Beschriebe der einzelnen Objekte*, dies mit Einschluss der Wegbegleiter (vgl. dazu Art. 5 Abs. 4 und die entsprechenden Erläuterungen). Weiter ist auf *Inventarkarten* im Massstab 1:25'000 dargestellt, wo sich die einzelnen Objekte befinden, wie sie sich gliedern und welchen Substanzgrad sie aufweisen. Schliesslich sind die einzelnen Befunde, die bei der Erstaufnahme im Gelände gemacht wurden, auf *Geländekarten* im Massstab 1:25'000 bezeichnet. Es gilt noch vertieft zu prüfen, ob diese Geländekarten wie die anderen Elemente von Anhang 2 später nachgeführt werden sollen. Auch wenn der Anhang 2 ausserhalb der VIVS veröffentlicht wird, bildet er Bestandteil dieser Verordnung; es kommt ihm damit – jedenfalls in wesentlichen Teilen – rechtsetzender Charakter zu. Wesentliche Bedeutung hat Anhang 2 insbesondere für die Bestimmung der Schutzziele (Art. 5 VIVS) für die einzelnen Objekte des Bundesinventars.

Die Befugnis, **geringfügige Änderungen** von Angaben über die Objekte vorzunehmen, wird mit Abs. 2 Satz 1 vom Bundesrat an das Departement delegiert. Mit einer entsprechenden Bestimmung wurden bereits im Bereich der Bundesinventare, die sich auf die eidg. Jagdgesetzgebung stützen (Art. 3 der Verordnung über die eidg. Jagdbanngebiete, VEJ, SR 922.31 sowie Art. 3 der Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung, WZVV, SR 922.32), gute Erfahrungen gemacht. Die Übertragung dieser Kompetenz auf das Departement stützt sich auf Art. 48 Abs. 1 Satz 1 RVOG, gemäss welchem der Bundesrat die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf die Departemente übertragen kann. Als geringfügige Änderungen sind solche von untergeordneter Bedeutung anzusehen (vgl. dazu Art. 48 Abs. 1 Satz 2 RVOG, wonach die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen nur in Fällen von untergeordneter Tragweite an das Departement übertragen werden darf). Mit Abs. 2 Satz 2 wird die Tragweite der geringfügigen Änderungen bezogen auf die historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung konkretisiert: Als geringfügig gelten danach Änderungen, welche sich weder auf den Bestand von Linienführungen und Abschnitten einzelner Strecken noch in wesentlichem Masse auf deren Substanz auswirken. Die erhebliche Änderung der Beschreibung der Lage, der historischen Bedeutung und der Substanz von einzelnen Objekten bleibt dagegen Sache des Bundesrats. Als erhebliche Änderungen gelten insbesondere

die Ergänzung oder Aufhebung eines Abschnittes oder einer Linienführung einer Strecke sowie die Zuordnung eines anderen Substanzgrades (z.B. «historischer Verlauf mit viel Substanz» statt «historischer Verlauf mit Substanz») zu einem solchen Objekt (vgl. zu dieser Unterscheidung die Erläuterungen zu Art. 5 VIVS).

Nach Art. 5 Abs. 2 NHG sind die Inventare nicht abschliessend; vielmehr sind sie regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. Diese Aufgabe ist einerseits laufend zu erfüllen. Abs. 3 legt weiter fest, dass in grösseren zeitlichen Abständen eine **gesamthafte Überprüfung von Anhang 2** vorgenommen wird. Der Zeithorizont von 20 Jahren ist bewusst etwas länger angesetzt als jener für die gesamthafte Überprüfung der Richtplanung (gemäss Art. 9 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes, RPG, SR 700 10 Jahre) und der Nutzungsplanung (gemäss Art. 15 Bst. b RPG für Bauzonen 15 Jahre). Dabei dürfte es zweckmässig sein, nicht sämtliche historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung gleichzeitig zu überprüfen, sondern vielmehr kantonsweise gestaffelt vorzugehen.

Art. 5 Schutzziele

Die Schutzziele unterscheiden sich vorab nach dem **Substanzgrad**, welcher dem einzelnen Abschnitt eines historischen Verkehrswegs von nationaler Bedeutung aufgrund seiner Form, seiner Oberfläche und seiner Begrenzung zugeordnet werden kann.

«**Mit viel Substanz**» (Abs. 1) bedeutet, dass der Abschnitt durch qualitativ hochwertige Elemente traditioneller Wegsubstanz reichhaltig geprägt ist. Solche Abschnitte sind die wertvollsten Schutzobjekte und sollen deshalb *mit allen ihren Elementen ungeschmälert erhalten werden*. Ungeschmälert erhalten werden damit alle Elemente, welche im Anhang 2 beschrieben sind. Dabei handelt es sich insbesondere um den Verlauf der Verbindungen im Gelände, deren Form und Oberfläche, die Kunstbauten, das traditionelle Baumaterial sowie die wegbegrenzenden Elemente wie Mauern, Zäune und Alleen. Als wegbegrenzende Elemente im Sinne dieser Bestimmung können unter Umständen auch weitere Bepflanzungen (z.B. Hecken) in Betracht kommen; dies allerdings nur, sofern ihr Zusammenhang mit dem Weg deutlich erkennbar und zudem durch einen entsprechenden planerischen, baulichen oder pflegerischen Aufwand von Menschenhand bewusst geschaffen worden ist. Vorbehalten bleibt hier wie auch für Abschnitte mit einem geringeren Substanzgrad selbstverständlich die Interessenabwägung nach Massgabe von Art. 6 NHG (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 6 VIVS).

«**Mit Substanz**» (Abs. 2) bedeutet, dass der Abschnitt durch durchschnittliche traditionelle Wegsubstanz charakterisiert wird. Solche Abschnitte sollen deshalb auch nicht mit allen ihren Elementen einem Schutz unterliegen, wie er für Abschnitte «mit viel Substanz» vorgesehen ist. Vielmehr sollen sie *mit ihren hauptsächlichen Elementen ungeschmälert erhalten werden*. Welche sind die hauptsächlichen Elemente sind, ergibt sich wiederum aus Anhang 2.

«**Historischer Verlauf**» (Abs. 3) bedeutet, dass ein Abschnitt in seinem ursprünglichen Verlauf noch zu erkennen ist, jedoch keine oder nur noch geringe Elemente an traditioneller Wegsubstanz aufweist. Unter diese Kategorie fallen einerseits Abschnitte, welche nie bedeutende traditionelle Wegsubstanz aufgewiesen haben (z.B. böschunglose Erdwege, Wasserwege). Andererseits zählen dazu jene Abschnitte, deren traditionelle Wegsubstanz zerstört oder überprägt wurde (z.B. Abschnitt, dessen frühere trocken geschichteten Stützmauern durch Drahtschotterkörbe ersetzt wurden). Diese Abschnitte sollen *nach Möglichkeit weiterhin begangen oder befahren werden können* und zwar mit dem Verlauf, wie er in Anhang 2 umschrieben ist. Die

Wendung „nach Möglichkeit“ meint dabei nicht die technische Machbarkeit, sondern wirft vielmehr die Fragen der Zweckmässigkeit und der finanziellen Tragbarkeit auf.

Unabhängig vom Substanzgrad des Abschnittes sind ausserdem die noch vorhandenen **Wegbegleiter**, d.h. profane oder geistliche Bauten oder andere festinstallierte Gegenstände am Weg, wie z.B. Kapellen, Wegkreuze und Distanzsteine, *in ihrem funktionalen Zusammenhang mit dem historischen Verkehrswege zu erhalten* (Abs. 4). Wegbegleiter tragen oft Inschriften, die das Erstellungsdatum nennen und spielen damit eine wichtige Rolle als historische Quellen für die geschützten Abschnitte. Ausserdem sind die Wegbegleiter oft wichtige Anhaltspunkte für den genauen Verlauf eines historischen Verkehrswegs im Gelände. Bestimmte historische Verkehrswege haben stets Wegbegleiter (z.B. Bildstöcke und Kapellen auf einem Stationenweg), woraus sich ein direkter funktionaler Zusammenhang ergibt. Der funktionale Zusammenhang zwischen Wegbegleiter und Wegabschnitt kann aber durchaus auch indirekter Natur sein (z.B. bei einem Wirtshaus). Der Begriff des funktionalen Zusammenhangs ist damit recht breit. Die entsprechende Einrichtung kann in einem direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem Abschnitt stehen, gestanden haben oder gar mit ihm entstanden sein.

Art. 6 Eingriffe

Vorbemerkung: Interessenabwägung bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe

Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben haben Bund und Kantone sämtliche Objekte des Natur- und Heimatschutzes zu schonen und ungeschmälert zu erhalten. Allerdings kann von dieser Schutzpflicht im Rahmen einer **einfachen Interessenabwägung** abgewichen werden (Art. 3 Abs. 1 NHG). Diese Interessenabwägung ist deshalb einfach zu nennen, weil sie nicht an besondere Voraussetzungen gebunden ist, wie z.B. ein nationales Interesse an der Projektrealisierung. Damit sind im Rahmen einer Interessenabwägung nach Art. 3 Abs. 1 NHG sämtliche relevanten Interessen für und gegen einen Eingriff zu erheben, zu bewerten und gegeneinander abzuwägen (vgl. zur Methode der Interessenabwägung auch Art. 3 der Raumplanungsverordnung, RPV, SR 700.1).

Die Bezeichnung eines Objekts des Natur- und Heimatschutzes als von nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG) bewirkt eine Verstärkung der Schutzverpflichtung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Ein Abweichen vom Gebot der ungeschmälerten Erhaltung (Art. 6 Abs. 1 NHG) ist zwar im Einzelfall möglich, aber nur, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung vorliegen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Es handelt sich damit um eine im Schutzinteresse **gesetzlich vorstrukturierte Interessenabwägung**.

Die Verpflichtungen nach Art. 3 und 6 NHG zur Vornahme von Interessenabwägungen gelten, wie bereits angetönt, nur im Rahmen der „**Erfüllung von Bundesaufgaben**“. Dazu gehören Infrastrukturprojekte des Bundes, Bundessubventionen sowie alle Bewilligungen, deren Erteilungsvoraussetzungen bundesrechtlich geordnet sind, unabhängig davon, ob die Bewilligungen vom Bund oder von den Kantonen erteilt werden (z.B. Rodungsbewilligungen, Bewilligungen für Bauten ausserhalb von Bauzonen nach Art. 24 RPG), nicht aber die kantonale Nutzungsplanung sowie Bewilligungen, deren Erteilungsvoraussetzungen ausschliesslich kantonrechtlich geordnet sind (z.B. Bewilligungen für zonenkonforme Bauten nach Art. 22 RPG). Deshalb unterliegen z.B. landwirtschaftlich begründete Eingriffe in historische Verkehrswege in der Landwirtschaftszone diesen Verpflichtungen nicht, sofern sie ohne Bundessubventionen ausgeführt werden. Gleiches gilt für forstlich begründete Eingriffe in historische Verkehrswege, die im Wald liegen. Daran wird auch die Schaffung des Bundesinventars nichts ändern. (Allerdings

kann nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 22 RPG der Standort einer landwirtschaftlichen Baute oder Anlage in der Landwirtschaftszone bzw. der Standort einer forstlichen Baute oder Anlage im Wald auch nicht völlig frei gewählt werden. Vielmehr können öffentliche Interessen einen anderen Standort gebieten. Zu diesen öffentlichen Interessen gehören auch solche des Natur- und Heimatschutzes. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um ein Objekt in einem Bundesinventar handelt oder nicht. Dazu etwa BGE 118 Ib 340, 123 II 506 und 508.)

Abs. 1–2: Zulässigkeit von Eingriffen

Objekte des Natur- und Heimatschutzes, die in ein Inventar von nationaler Bedeutung aufgenommen sind (Art. 5 Abs. 1 NHG), müssen nur insoweit erhalten bzw. geschont werden, als entsprechende Schutzziele betroffen sind (Art. 6 Abs. 1 NHG). Sind durch eine Veränderung am Objekt **keine Schutzziele berührt**, so ist der Eingriff zulässig (Abs. 1). Die klare Definition von Schutzzielen (Art. 5 VIVS i.V. mit Anhang 2 zur VIVS) ist gerade in diesem Zusammenhang sehr wesentlich. Schutzziele sind nämlich dann nicht berührt, wenn der Anhang 2 nach dem Eingriff nicht umgeschrieben werden muss. Als Beispiele lassen sich die beiden folgenden aufführen: Ersatz des Belags einer Naturstrasse durch einen neuen Naturbelag; Verstärkung einer Brücke durch eine äusserlich nicht in Erscheinung tretende und auch nicht in die Bausubstanz eingreifende Metallkonstruktion. Die Zulässigkeit eines solchen Eingriffs befreit jedoch nicht von der Pflicht zur Dokumentation und zur Mitteilung an das ASTRA (Art. 7 VIVS).

Zulässig sind gemäss Abs. 2 auch **geringfügige Beeinträchtigungen** der Schutzziele eines Objekts, das in einem Inventar von nationaler Bedeutung enthalten ist (z.B. zeitweise Beleuchtung des Pilatusgipfels als Teil eines BLN-Gebiets, BGE 123 II 265 f.; Festsetzung der Restwassermenge für die Giessbachfälle, BGE vom 22. Januar 2003, 1A.151/2002, E. 4.5.3–4.5.5 und 4.6, publiziert in URP 2003 235 ff.). Hier ist immerhin eine einfache Interessenabwägung nötig. Der Eingriff muss sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Schutzinteresse; allerdings ist es nicht erforderlich, dass die für den Eingriff ins Feld geführten Interessen von nationaler Bedeutung sind. Einzubeziehen ist dabei das Gebot der grösstmöglichen Schonung (Abs. 4).

Abs. 3: Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung

Als Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines Objekts, das in einem Inventar von nationaler Bedeutung figuriert, gelten **nicht geringfügige Beeinträchtigungen der Schutzziele**. Ein solches Abweichen kommt nach Art. 6 Abs. 2 NHG nur in Frage, wenn der ungeschmälernten Erhaltung des Objekts gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.

Das **Eingriffsinteresse** hat zudem von **nationaler Bedeutung** zu sein. Es muss sich auf entsprechende bundesrechtliche Verfassungs- oder Gesetzesaufträge stützen (z.B. nationales Interesse an einer ausreichenden Versorgung mit Kies bzw. elektrischer Energie oder an der Sicherstellung von genügendem Deponieraum zur Ablagerung von Abfällen). Mit der grundsätzlichen Anerkennung eines nationalen Interesses aufgrund eines solchen Verfassungs- oder Gesetzesauftrags steht aber noch nicht fest, dass auch ein bestimmtes Einzelvorhaben von nationaler Bedeutung ist; vielmehr muss dies im konkreten Fall nachgewiesen werden. In den genannten Fällen ist deshalb darzulegen, dass zumindest Engpässe in der regionalen Versorgung bzw. Entsorgung vorliegen und zugleich valable Standortalternativen fehlen (vgl. BGE Giessbachfälle vom 22. Januar 2003, 1A.151/2002, E. 4.3, publiziert in URP 2003 235 ff.).

Selbst dort, wo der Eingriff durch ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung gerechtfertigt werden kann, sind das Gebot der grösstmöglichen Schonung zu beachten (Abs. 4) sowie **Wiederherstellungs- bzw. angemessene Ersatzmassnahmen** zu prüfen. Dabei haben die Ersatzmassnahmen dem Verlust durch den Eingriff zu entsprechen und sind in erster Linie auf dem gleichen historischen Verkehrsweg von nationaler Bedeutung, also auf dem gleichen Objekt (Strecke, Linienführung oder Abschnitt) im Sinne von Art. 3 VIVS und Anhang 1 zur VIVS, zu treffen. Ist dies nicht zweckmässig und somit in zweiter Linie, können angemessene Ersatzmassnahmen auch auf einem anderen historischen Verkehrsweg geleistet werden. Ersatzmassnahmen sind dabei nach Möglichkeit mit der Auflage oder Bedingung zu verknüpfen, dass der entsprechende Verkehrsweg als Fuss-, Wander- oder Veloweg angelegt bzw. erhalten wird (Art. 3 Abs. 2 Satz 3, Art. 6 Abs. 1 und Art. 9 des Fuss- und Wanderweggesetzes, FWG, SR 704; Art. 3 Abs. 3 Bst. c RPG). Wird mit dem Eingriff zugleich ein Fuss- oder Wanderweg aufgehoben, ist sodann die entsprechende Ersatzpflicht (Art. 7 und 9 FWG) zu beachten.

Die Wiederherstellungsverpflichtungen nach Abs. 3 Satz 2 dienen dem Ausgleich zugelassener und damit rechtmässiger Beeinträchtigungen. Sie sind von jenen zu unterscheiden, welche die *Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes* nach rechtswidrigen Eingriffen betreffen. Wird ein durch die Verordnung geschützter historischer Verkehrsweg von nationaler Bedeutung ohne Vorliegen einer entsprechenden Berechtigung beschädigt, so kann die Verursacherin oder der Verursacher nach Art. 24e NHG verpflichtet werden, die widerrechtlich getroffenen Massnahmen rückgängig zu machen (Bst. a), die Kosten zu übernehmen, die aus der Beseitigung des Schadens entstehen (Bst. b) und angemessenen Ersatz zu leisten, wenn die Wiederherstellung nicht möglich ist (Bst. c).

Abs. 4: Gebot der grösstmöglichen Schonung

Nach Art. 6 Abs. 1 NHG ist in jedem Fall dafür zu sorgen, dass das Schutzobjekt die grösstmögliche Schonung erfährt. Dieses Gebot wird mit Abs. 4 konkretisiert, indem bestimmt wird, dass Beeinträchtigungen der Schutzziele möglichst klein gehalten werden müssen (vgl. BGE Giessbachfälle vom 22. Januar 2003, 1A.151/2002, E. 4.1 a.E., publiziert in URP 2003 235 ff.).

Sämtliche Überlegungen zur Eingriffsregelung von Art. 6 gelten sowohl für die geschützten Wegabschnitte selbst als auch für deren *Wegbegleiter*.

Art. 7 Dokumentations- und Mitteilungspflicht

Für die Erforschung der Strassenbaugeschichte sind **baugeschichtliche Funde und Geländebefunde** ausserordentlich wichtig. Bei allen Eingriffen in historische Verkehrswege von nationaler Bedeutung, die bei der Erfüllung von Bundesaufgaben vorgenommen werden, seien sie ohne weiteres zulässig (Art. 6 Abs. 1 VIVS) oder können sie aus besonderen Gründen zugelassen werden (Art. 6 Abs. 2 und 3 VIVS), besteht deshalb gemäss Abs. 1 eine Pflicht zur Dokumentation. Baugeschichtliche Funde und Geländebefunde sind danach aufzunehmen, sobald historische Substanz verändert oder bei Abgrabungen aufgedeckt wird. Dabei sind – entsprechend der bewährten archäologischen Praxis – Notgrabungen zuzulassen bzw. beim Zutagetreten von Funden Baueinstellungen zu verfügen.

Art. 27 Abs. 1 NHV verpflichtet die Kantone, dem ASTRA ihre Erlasse über den Schutz der historischen Verkehrswege mitzuteilen (vgl. dazu auch Allgemeine Bemerkungen, Ziff. 1.5 Vollzug der VIVS). Es besteht jedoch – anders als für den Bereich des Biotop- und des Moor-

landschaftsschutzes gegenüber dem BUWAL (Art. 27 Abs. 2 NHV) – keine gesetzliche Grundlage dafür, von den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone zu verlangen, Verfügungen im Zusammenhang mit dem Schutz der historischen Verkehrswege dem ASTRA mitzuteilen. Auch kennt die NHV keinerlei **Mitteilungspflicht von Eingriffen**. Mit Blick auf die Verpflichtung von Art. 5 Abs. 2 NHG, das Inventar regelmässig zu bereinigen und auf Art. 4 Abs. 3 VIVS, wonach die gesamte gesonderte Publikation regelmässig, spätestens aber nach 20 Jahren, überprüft werden soll, ist das ASTRA jedoch auf entsprechende Meldungen angewiesen. Abs. 2 schreibt deshalb vor, dass die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone – gemeint sind die jeweiligen Bewilligungs-, Genehmigungs- und Konzessionsbehörden – dem ASTRA sämtliche Eingriffe in historische Verkehrswege von nationaler Bedeutung mitteilen, welche die Schutzziele beeinträchtigen. Verbunden wird damit die weitere Pflicht, die aufgrund von Abs. 1 nach Eingriffen erstellten Dokumentationen von baugeschichtlichen Funden und Geländebefunden vorzulegen.

Art. 8 Information

Nach Art. 25a Abs. 1 NHG sorgen Bund und Kantone für die Information und Beratung der Behörden und der Öffentlichkeit über die Bedeutung und den Zustand von Natur und Landschaft. Mit dem Erlass der VIVS kommt dem Bund zumindest eine entsprechende **Informationsaufgabe** zu, handelt es sich doch beim Schutz der historischen Verkehrswege nicht nur um Heimatschutz, für welchen aufgrund von Art. 25a Abs. 1 NHG keine bundesrechtliche Informationsverpflichtung bestehen würde, sondern in wesentlichem Masse auch um Landschaftsschutz, über welchen Behörden und Öffentlichkeit nach der genannten Gesetzesbestimmung aufzuklären sind (vgl. Allgemeine Bemerkungen, Ziff. 1.2 Schutz der historischen Verkehrswege als Teil des Natur- und Heimatschutzes). Dem Bund kommt vorab die Aufgabe zu, über die allgemeine Bedeutung und Schutzwürdigkeit von historischen Verkehrswegen zu informieren. Dazu gehört auch die Aufklärung über den Nutzen und das Potenzial der historischen Verkehrswege für die Wirtschaft sowie für Freizeit und Tourismus. Mit der Bestimmung von Art. 8 wird die entsprechende (bundesinterne) Zuständigkeit des ASTRA verankert.

Art. 9 Publikation der Umschreibung der Objekte von nationaler Bedeutung

Anhang 1 und Anhang 2 zur VIVS mit der Umschreibung der Objekte von nationaler Bedeutung ist angesichts seines grossen Umfangs für die Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) nicht geeignet. Ein solcher Erlassteil wird gemäss Art. 4 Abs. 1 des (noch geltenden) Publikationsgesetzes (PublG; SR 170.512) mit Titel sowie Fundstelle oder Bezugsquelle aufgenommen und gemäss Art. 4 Abs. 2 Satz 1 PublG dafür in einem anderen Publikationsorgan oder als Sonderdruck veröffentlicht. Anhang 1 und Anhang 2 soll jedoch nicht gedruckt, sondern **ausschliesslich in einer elektronischen Fassung veröffentlicht** werden. Nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten (SR 170.512.2) werden Rechtsdaten des Bundes denn auch nach Möglichkeit bereits heute in elektronischer Form veröffentlicht, d.h. über elektronische Medien wie z.B. das Internet oder auf Datenträgern wie z.B. die CD-ROM (Art. 3 Bst. b der genannten Verordnung). Die elektronische Fassung ist jedoch nach Art. 1 Abs. 2 der genannten Verordnung nur massgebend, wenn eine gesetzliche Bestimmung dies ausdrücklich vorsieht oder die Rechtsdaten nur elektronisch veröffentlicht werden. Mit Abs. 1 Satz 1 soll dafür in der VIVS die gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Im Anhang 2 wird – im Einklang mit der Regelung von Art. 4 Abs. 1 PublG – die entsprechende Internetadresse als Fundstelle genannt. Das ASTRA beabsichtigt, für die Gestaltung und den Unterhalt der entsprechenden Internet-Homepage eine externe Dienstleiste-

rin oder einen externen Dienstleister zu beauftragen. Auf spätere Änderungen der gesonderten Publikation muss jeweils wiederum in der AS selbst hingewiesen werden (vgl. z.B. AS 2003 728 betr. Änderungen des Anhangs 2 zur Hochmoorverordnung), dies selbst bei geringfügigen Änderungen (vgl. z.B. AS 2003 863 betr. Änderungen des Anhangs 2 zur Jagdbanngebietsverordnung). *(Das PublG wurde inzwischen einer Totalrevision unterzogen [Referendumsvorlage in BBl 2004 3121]. Nach dem neuen Art. 16 Abs. 2 PublG wird künftig die Möglichkeit bestehen, einen Erlass ausschliesslich in elektronischer Form zu veröffentlichen, der nur mit Titel sowie Fundstelle oder Bezugsquelle in der AS veröffentlicht wird. Das neue PublG steht jedoch noch nicht in Kraft.)*

Die **Gebührenerhebung** für die Konsultation von elektronisch publizierten Rechtsdaten ist zunächst in Art. 5 der bereits erwähnten Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten geregelt. Grundsätzlich erhebt der Datenherr von den Endbenutzerinnen und Endbenutzern Gebühren (Abs. 1) und diese sollen die Kosten decken, welche die elektronische Publikation verursacht (Abs. 3). Aus bestimmten Gründen (insbesondere besonderes Interesse des Bundes an der Publikation, gesetzliche Kenntnisvermutung hinsichtlich der Daten) können tiefere Gebühren erhoben oder es kann auf eine Gebührenerhebung ganz verzichtet werden (Abs. 4). Mit der Bestimmung von Abs. 1 Satz 2 soll der Gebührenrahmen in der VIVS näher bestimmt und sichergestellt werden, dass für die Weitergabe von Daten aus dem Anhang 2 zur VIVS höchstens Gebühren nach Massgabe der Vertriebskosten erhoben werden. Der Vertrieb umfasst dabei die für die Entnahme und die besondere Gestaltung der Daten verwendete Arbeitszeit, die Auslagen für Vertriebsträger (z.B. CD-ROM) und die Versandkosten. Die Kosten der Erstellung und der Nachführung der gesonderten Publikation dürfen dagegen nicht in Rechnung gestellt werden. Eine derartige Tarifpolitik ist nach einer Studie der Koordination der Geoinformation und geografischen Informationssysteme (KOGIS) zur „Struktur und Tarifierungs politik für Geodaten in der Bundesverwaltung“ (2001) zur Sicherstellung eines guten Vertriebs der Informationen und zur Förderung des allgemeinen Interesses angezeigt. *(Das Gebührenrecht des Bundes wird zur Zeit einer umfassenden Revision unterzogen. Es ist allerdings noch nicht absehbar, ob die entsprechenden Verordnungsänderungen Auswirkungen auf den Text der VIVS haben werden.)*

Abs. 2 stellt sicher, dass die **Einsichtnahme** in Anhang 1 und Anhang 2 auch direkt **bei Amtsstellen**, nämlich beim ASTRA und bei den zuständigen kantonalen Stellen, erfolgen kann (vgl. dazu die entsprechende Regelung in den Biotopverordnungen und in der Moorlandschaftsverordnung, SR 451.31–451.35). Dabei sollen die Kantone die Einsichtnahme in Anhang 1 und Anhang 2 (zumindest) in elektronischer Form, das ASTRA zudem auch in gedruckter Form gewährleisten. Dieser Differenzierung liegt der Gedanke zugrunde, dass beim ASTRA aus Sicherheitsgründen, d.h. zur Ermöglichung der Rekonstruktion im Falle des Verlustes elektronischer Daten, ohnehin zumindest ein Urexemplar von Anhang 1 und Anhang 2 in gedruckter Form vorhanden sein muss.

Art. 10 Informelle erweiterte Publikation

In einer weiteren informellen Publikation kann das ASTRA gemäss Abs. 1 neben Anhang 2 **auch Informationen über Objekte von regionaler oder lokaler bzw. von nicht nationaler Bedeutung** aufnehmen. Das setzt in der Regel voraus, dass solche Objekte von den Kantonen auf dem Wege der Gesetzgebung, der Planung oder auf andere geeignete Weise bezeichnet worden sind. Solange eine Bezeichnung durch einen Kanton noch nicht erfolgt ist, können solche Objekte in der informellen erweiterten Publikation auch aufgrund der anderweitig vorhandenen Erkenntnisse und Unterlagen aufgenommen werden.

Kantone, die Informationen über historische Verkehrswege in der informellen erweiterten Publikation veröffentlichen wollen, werden mit Abs. 2 verpflichtet, die **vom ASTRA umschriebenen Anforderungen** zu beachten.

Die Daten müssen dem ASTRA nämlich in einer geeigneten Form übermittelt werden, welche dieses in entsprechenden **Richtlinien** festlegt (Abs. 3 Satz 1). Darin werden Art und Weise der Beschreibung der Daten, das zu verwendende Datenmodell, der Datenkatalog sowie Erfassungsregeln und -merkmale vorgegeben, damit die für die Weiterverwendung der Daten erforderliche Konsistenz gewährleistet werden kann. Um sicherzustellen, dass der Bund seine Leistung mit vernünftigem Aufwand erbringen kann, müssen gemäss Abs. 3 Satz 2 zudem die Aufbereitung, die Meldung und die Nachführung der Objekte durch die Kantone auf einheitliche Weise erfolgen.

Art. 11 Finanzhilfen

Allgemeines

Nach Art. 13 Abs. 1 NHG kann der Bund den Schutz der historischen Verkehrswege mit Finanzhilfen unterstützen. Dabei kann er Beiträge an die **Erhaltung**, den **Erwerb**, die **Pflege**, die **Erforschung** und die **Dokumentation** von historischen Verkehrswegen leisten. Beiträge können ausnahmsweise auch an zusätzliche Massnahmen geleistet werden, die nicht unmittelbar auf die Erhaltung der historischen Verkehrswege an sich ausgerichtet sind, sondern deren Begehbarkeit und Unterhalt sichern. Auf Verordnungsebene werden alle diese Massnahmen unter dem Titel der „Erhaltung“ zusammengefasst (Art. 4 Abs. 1 NHV in der Fassung vom 18. April 2007 gemäss Vernehmlassungsentwurf NFA-Verordnungsänderungen [NHV-E]).

Die **Bemessung der Bundesbeiträge** richtet sich nach

- der **Bedeutung des Objekts** (Art. 13 Abs. 3 i.V. mit Art. 4 NHG). Sie betragen 25% für Objekte von nationaler Bedeutung, 20% für Objekte von regionaler Bedeutung und 15% für Objekte von lokaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 3 NHV-E); allerdings kann der Beitragssatz des Bundes für alle Objekte für unerlässliche Massnahmen auf höchstens 45% erhöht werden, wenn nachgewiesen wird, dass diese Massnahmen andernfalls nicht finanziert werden können (Art. 5 Abs. 4 NHV-E);
- der **Wirksamkeit der Massnahmen** (Art. 13 Abs. 3 NHG). Beitragsberechtigt sind deshalb nur Aufwendungen, die für die zweckmässige Erfüllung der Massnahmen erforderlich sind (Art. 6 NHV-E);
- der Höhe der **tatsächlich entstandenen Aufwendungen** (Art. 14 Abs. 1 des Subventionengesetzes, SuG, SR 616.1; Art. 6 NHV-E).

Der Bund nimmt, wenn er Finanzhilfen ausrichtet, mit **Auflagen und Bedingungen** Einfluss auf die Gestaltung des Schutzes der historischen Verkehrswege (Art. 13 Abs. 2 NHG; Art. 7 NHV). Zu unterscheiden ist zwischen

- der Aufsicht während der Ausführung (Berichterstattung bzw. Gewährung der Einsichtnahme; Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d NHV), und
- der dauernden Sicherung des Objekts (zeitliche oder dauernde Unterschutzstellung, Sicherstellung des Unterhalts, Überlassen von Dokumenten, Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit; Art. 7 Abs. 1 Bst. a, f und l sowie Abs. 2 NHV).

Die angeordneten Schutz- und Unterhaltmassnahmen sind zudem als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken (Art. 13 Abs. 3 NHG; Ausnahmen in Art. 8 NHV).

Für die Gewährung der Finanzhilfen des Bundes kann das Departement eine **Prioritätenordnung** zu erlassen, wenn die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 SuG; vgl. die Prioritätenordnungen des EDI für die Bereiche des Heimatschutzes und der Denkmalpflege, SR 451.71 bzw. SR 445.16). Reichen die Mittel nicht aus, so stehen hauptsächlich drei Möglichkeiten offen: Anwendung eines reduzierten Prozentsatzes, Zusicherung eines Bundesbeitrages für einem späteren Jahr (Art. 17 Abs. 2 Bst. a SuG), Abweisung des Gesuchs, wenn eine Finanzhilfe nicht innert angemessener Frist gewährt werden kann (Art. 13 Abs. 5 SuG).

In Fällen von **Nichterfüllung** oder **mangelhafter Erfüllung** hat zunächst eine Mahnung zu erfolgen. Wird trotzdem nicht erfüllt, so zahlt die zuständige Behörde die Finanzhilfe nicht aus oder fordert sie samt Zins von 5% seit der Auszahlung zurück (Art. 28 Abs. 1 SuG; Art. 11 Abs. 2 und 3 NHV-E). Wird trotzdem mangelhaft erfüllt, so kürzt die zuständige Behörde die Finanzhilfe angemessen oder fordert sie teilweise samt Zins von 5% seit der Auszahlung zurück (Art. 28 Abs. 2 SuG; Art. 11 Abs. 2 und 3 NHV-E). In Härtefällen kann auf eine Rückforderung ganz oder teilweise verzichtet werden (Art. 28 Abs. 3 SuG; Art. 11 Abs. 3 NHV-E).

Abs. 1: Grundsätzliche Anwendbarkeit der Bestimmungen der NHV

Die Subventionierung von Massnahmen zur Erhaltung von historischen Verkehrswegen (mit Einschluss der Wegbegleiter) richtet sich auf Gesetzesebene nach den Bestimmungen des NHG und des SuG. Auf Verordnungsebene sollen grundsätzlich die Bestimmungen der NHV anwendbar sein, was Abs. 1 als Ausgangspunkt festhält.

In den nachfolgenden Absätzen sind deshalb nur die **Besonderheiten** zu regeln, welche für die Subventionierung der historischen Verkehrswege gelten sollen.

Keine besondere Regelung bedarf es insbesondere, um eine **klare Ausscheidung der beitragsberechtigten Aufwendungen** vorzunehmen. Es dürfen nämlich bereits aufgrund der Bestimmungen von Art. 14 Abs. 1 SuG und Art. 6 Abs. 1 NHV-E nur jene Aufwendungen als massgebende Kosten anerkannt werden, welche in einem engen Zusammenhang mit den Anliegen der Erhaltung der historischen Wegsubstanz stehen (vgl. „Voraussetzungen für die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen an Historische Verkehrswege nach Art. 13 NHG“, Entwurf des ASTRA vom 11. Dezember 2002, Ziff. 5). Die klare Ausscheidung der Kosten ist gerade für den Bereich der historischen Verkehrswege besonders wichtig, weil hier in der Regel Projekte zu beurteilen und zu subventionieren sind, die in der Hauptsache auf ein anderes Ziel (z.B. Bau oder Erneuerung einer Strasse) ausgerichtet sind als auf die Erhaltung der historischen Wegsubstanz.

Abs. 2: Einbezug der historischen Wegstrecken in die Fuss-, Wander- und Velowege

Abs. 2 geht von der Regelung von Art. 7 NHV aus, gemäss welcher die Zusicherung einer Finanzhilfen mit bestimmten **Auflagen und Bedingungen** verknüpft werden kann. Die möglichen Nebenbestimmungen von Subventionsverfügungen sind in Art. 7 Abs. 1 NHV in nicht abschliessender Weise („insbesondere“) aufgezählt. Die dort genannten Auflagen und Bedingungen decken das Spektrum der Nebenbestimmungen weitgehend ab, welche für die Gewährung von Finanzhilfen für historische Verkehrswege nötig sind.

Zusätzlich geregelt werden muss einzig noch, dass in der Beitragsverfügung bestimmt werden kann, dass der entsprechende Verkehrsweg **als Fuss-, Wander- oder Veloweg angelegt bzw. erhalten und zudem verbindlich gesichert wird**. Diese Auflage bzw. Bedingung erscheint zur langfristigen tatsächlichen und rechtlichen Sicherung von subventionierten historischen Verkehrswegen unabdingbar. Der Einbezug der historischen Wegstrecken in das Netz der Fuss- und Wanderwege – und wenn möglich auch in jenes der Velowege – sowie die verbindliche Verankerung der unterstützten Objekte in einer rechtskräftigen (Fuss-, Wander- oder Veloweg-)Planung soll deshalb allgemein als Voraussetzung für die Gewährung von Beiträgen nach VIVS gelten (vgl. „Voraussetzungen für die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen an Historische Verkehrswege nach Art. 13 NHG“, Entwurf des ASTRA vom 11. Dezember 2002, Ziff. 3 und 4). Der entsprechende Abs. 2 stützt sich auf Art. 3 ff. FWG und Art. 3 Abs. 3 Bst. c RPG.

Abs. 3: Ausschluss von Finanzhilfen für Gebäude

Wegbegleiter unterstehen wie die historischen Verkehrswege dem Schutz dieser Verordnung (vgl. Art. 5 Abs. 4 sowie die Erläuterungen zu Art. 6 a.E.). Gleichzeitig sind viele Wegbegleiter, wie Kapellen, Kirchen, Klöster und Burgen, als **Gebäude auch Schutzobjekte des Heimatschutzes und der übrigen Denkmalpflege**.

Mit Abs. 3 soll angesichts der geringen finanziellen Mittel, welche für den Schutz der historischen Verkehrswege zur Verfügung stehen, ein **gezielter Einsatz der Finanzhilfen** sichergestellt und gleichzeitig eine klare Abgrenzung der Kompetenzen des ASTRA von jenen des Bundesamtes für Kultur (BAK) verankert werden. Es sollen aufgrund der VIVS keine Finanzhilfen für Gebäude ausgerichtet werden, sondern nur solche zur Erhaltung der historischen Verkehrswege selbst sowie anderer Wegbegleiter wie Distanzsteine, Wegkreuze und Bildstöcke.

Unterstehen Teile der historischen Verkehrswege selbst auch dem Heimatschutz oder der übrigen Denkmalpflege (z.B. Brücken), so bestimmt Art. 12 Abs. 1 SuG, dass der Gesamtaufwand nach den einzelnen Interessen aufzuteilen ist und die Bundesbeiträge nach den einzelnen Interessen gewährt werden; dazu braucht es keine weitere Regelung auf Verordnungsebene.

Art. 12 Berücksichtigung in der kantonalen Raumplanung

Art. 26 Abs. 2 NHV regelt zwar, dass die Kantone bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten die Massnahmen berücksichtigen, für die der Bund Finanzhilfen ausrichtet, und dass sie insbesondere dafür sorgen, dass die Pläne und Vorschriften im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung den entsprechenden Schutzmassnahmen Rechnung tragen. Dagegen regelt die NHV nicht, ob und wie die Kantone den Bundesinventare in ihrer Richt- und Nutzungsplanung Nachachtung zu verschaffen haben, wenn keine Finanzhilfen des Bundes fliessen.

Da den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG Konzeptcharakter zukommt, sind sie von den Kantonen bereits nach Art. 6 Abs. 4 RPG in ihrer **Richtplanung** zu berücksichtigen. Dieser Gedanke wird in Abs. 1 weitergeführt.

Konsequenterweise haben die Kantone dem Bundesinventar der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung aber auch im Rahmen der **Nutzungsplanung** Rechnung zu tragen, wie dies Abs. 2 verlangt. Diese Formulierung berücksichtigt, dass den Kantonen vom RPG und

vom NHG bei der Nutzungsplanung ein relativ grosser Beurteilungsspielraum belassen wird, ist diese doch gerade keine Bundesaufgabe (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 6). Von den Kantonen kann damit nicht verlangt werden, dass ihre Nutzungsplanung mit der Verordnung übereinstimmt, wie dies die Auenverordnung (AuenV; SR 451.32), die Hochmoorverordnung (HMMV; SR 451.33), die Flachmoorverordnung (FMV; SR 451.33), die Amphibienlaichgebiete-Verordnung (AlgV; SR 451.34) und die Moorlandschaftsverordnung (MLV; SR 451.35) tun. Bei der Umsetzung der Biotopinventare und des Moorlandschaftsinventars des Bundes verbleibt nämlich den Kantonen, da sie hier konkrete bundesrechtliche Vorgaben umzusetzen haben, anders als beim Bundesinventar der historischen Verkehrswege nur ein sehr enger Spielraum.

Anhang 1

In der **Liste der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung** (Anhang 1) sind aufgrund von Art. 3 VIVS die Strecken, Linienführungen und Abschnitte von Wegen aufgeführt, welche dem Schutz durch die Verordnung unterliegen. *Strecken* von nationaler Bedeutung werden mit dem Kantonskürzel und einer Ziffer dargestellt (z.B. ZH 5); sie umfassen die zugehörigen Linienführungen und Abschnitte, welche in Anhang 2, also in der Publikation der Umschreibung der Objekte von nationaler Bedeutung nach Art. 4 Abs. 1 VIVS, dargestellt sind. *Linienführungen* von nationaler Bedeutung (mit Kantonskürzel und zwei Ziffern; z.B. BE 11.1) werden im Anhang 1 nur aufgeführt, wenn die entsprechende Strecke nicht von nationaler Bedeutung ist. *Abschnitte* von nationaler Bedeutung (mit Kantonskürzel und drei Ziffern; z.B. UR 21.1.3) werden nur genannt, wenn weder die entsprechende Strecke noch die entsprechende Linienführung von nationaler Bedeutung ist.

Anhang 2

Anhang 2 enthält die Umschreibung der historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 VIVS. Sie ist **Gegenstand einer Publikation ausserhalb der AS**, die einerseits über das Internet (www.admin.ch/@@) und andererseits nach Art. 9 Abs. 2 VIVS beim ASTRA und bei den Kantonen eingesehen werden kann (vgl. dazu im Einzelnen die Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 2).