



Empfehlungen der Direktion der Volkswirtschaft des Kantons Zürich vom 4. Januar 1984 zur Bereinigung der Flurweg- und Eigentümerverzeichnisse im Sinne von § 177 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes vom 2. September 1979 (LG) / Abschrift

A. Das Flurwegrecht des Kantons Zürich

1. Rechtliche Grundlagen

Das erste Gesetz über die Anlegung von Flurwegen stammt vom 3. Juli 1835 (Gesetz über die Anlegung von Güterwegen).

Die Anlegung dieser Wege wurde ausschliesslich als Massnahme zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung verstanden. Es sollte den Übergang vom System des Flurzwanges (Dreifelderwirtschaft) zur individuellen Bodennutzung ermöglichen. Gemäss diesem Gesetz konnte die absolute Mehrheit derjenigen Eigentümer, welche mehr als die Hälfte einer Zeltg oder einer Flurabteilung besaßen, die Erstellung solcher Wege beschliessen.

Dieses Gesetz wurde durch das Gesetz vom 22. April 1862 betreffend die Eintragung von Grunddienstbarkeiten und Reallasten in die Grundprotokolle und die Anlegung offener Flur- und Feldwege abgelöst. Damit sollte nicht etwa in erster Linie die Anlegung der Güterwege im Interesse einer besseren Bewirtschaftung von Feld, Flur und Wald weiter gefördert werden; Anlass zu diesem Gesetz gab vielmehr die Vorschrift des Privatrechtlichen Gesetzbuches vom 19. April 1854, welche vorsah, dass die Grunddienstbarkeiten, die sich nicht in einer körperlichen Anstalt darstellten, und die Reallasten im Grundprotokoll einzutragen seien, die bereits bestehenden Dienstbarkeiten und Reallasten innert zehn Jahren. Man befürchtete eine Überlastung der Grundprotokolle mit Wegdienstbarkeiten, weshalb die Anlegung offener Flur- und Feldwege zwingend vorgeschrieben wurde, wobei diese Wege in das **Miteigentum** derjenigen Grundeigentümer überführt wurde, deren Grundstücke sich in einer Flurabteilung befanden. Die Einräumung spezieller Wegdienstbarkeiten wurde dadurch unnötig; die betroffenen Grundeigentümer konnten die Flurwege kraft ihres Eigentumsrechtes benützen.

Das Gesetz vom 22. April 1862 wurde sodann vom Gesetz betreffend die Förderung der Landwirtschaft vom 24. September 1911 (LG 1911) abgelöst, welches die Flurwege im 4. Abschnitt über «Bodenverbesserungen» ordnete (§§ 129 ff. LG 1911). Flurwege standen von nun an nicht mehr im Miteigentum, sondern im **Gesamteigentum** derjenigen Grundeigentümer, deren Grundstücke sich in der Flurabteilung befanden (§ 137 Abs. 1 Satz 1 LG 1911).

Das LG 1911 wurde durch das Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft vom 22. September 1963 (LG 1963) abgelöst. Dieses brachte keine grundsätzlichen Neuerungen bezüglich der Flurwege mit sich. Das Flurwegerecht wurde lediglich formell neu geordnet - und zwar in den §§ 111 ff., im 3. Abschnitt «Bodenverbesserungen und weitere Massnahmen zur Verbesserungen der Betriebsverhältnisse».

Auch das heute geltende Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft vom 2. September 1979 (LG) bringt bezüglich des materiellen Flurwegrechtes nichts Neues. Gemäss § 108 Abs. 1 lit. b LG stehen die Flurwege im Gesamteigentum der Anstösser und sind als ausgeschiedene Grundstücke ins Grundbuch aufzunehmen. Das Verhältnis unter den Beteiligten richtet sich vorbehältlich besonderer Bestimmungen nach Privatrecht. Gemäss § 110 LG können die Flurwegeigentümer die Wege unbeschränkt zur land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung ihrer Grundstücke befahren oder begehen. Die anderweitige Benützung durch einen Beteiligten bedarf der Zustimmung der Mehrheit der übrigen Eigentümer (§ 110 Abs. 2 LG). Als öffentliche Beschränkung obliegt den Gesamteigentümern eine dauernde Unterhaltungspflicht ihrer Flurwege (§ 112 Abs. 1 LG). Die Flurwege stehen überdies unter Aufsicht des Gemeinderates (§ 113 Abs. 1 LG). Dieser führt ein Flurwegverzeichnis ohne sachenrechtliche Wirkung (§ 113 Abs. 1 Satz 2 LG). Gemäss § 115 sind Flurwege ganz oder teilweise aufzuheben, wenn sie nicht mehr der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung dienen. Auf diese Bestimmung ist nachfolgend näher einzutreten.

2. Begriff, Wesen und Aufgabe der Flurwege

Flurwege, ursprünglich auch Güterwege oder offenen Feldwege genannt, sind seit dem Gesetz vom 3. Juli 1835 betreffend die Anlegung von Güterwegen als selbständige, ausgemerkte Liegenschaften konzipiert und sollen ihren Eigentümern ermöglichen, auf ihre in der Flurabteilung gelegenen landwirtschaftlichen Grundstücke zu gelangen, ohne das Grundstück eines Dritten in Anspruch nehmen zu müssen. Der Flurweg lässt sich somit definieren als ein als selbständiges Grundstück ausgemerkter, gebahnter Weg, der von einer Mehrheit von Grundeigentümern angelegt wurde, in ihrem Gesamteigentum steht und bestimmt ist, die zweckmässige Bewirtschaftung der in seinem Einzugsgebiet gelegenen, den Wegeigentümern gehörenden landwirtschaftlichen Grundstücken in dauernder Weise zu erleichtern und zu sichern (Huber, Das Flurwegerecht des Kantons Zürich, S. 36).

Bald wurde erkannt, dass die Flurwege als Rechtsinstitut mit erheblichen Mängeln behaftet sind. Unzukömmlichkeiten entstanden vor allem durch die Eigentumsordnung. Seit langem werden daher die im Zuge einer Güterzusammenlegung erstellten Wege nicht mehr als Flurwege, sondern als Genossenschaftswege begründet, die im Eigentum einer (altrechtlichen) Flurgenossenschaft oder einer Meliorations-, bzw. nach deren Auflösung einer Unterhaltsgenossenschaft im Sinne von §§ 100 ff. LG stehen. Mitglied einer solchen Genossenschaft ist, wer Eigentümer eines Grundstücks im Bezugsgebiet ist. Die Mitgliedschaft wird im Grundbuch angemerkt. An den Genossenschaftswegen sind die Genossenschaftsmitglieder nicht dinglich berechtigt. Ihr Recht auf Benützung des Weges erscheint vielmehr als Ausfluss ihrer Mitgliedschaft bei der betreffenden Genossenschaft.

3. Die Eigentumsverhältnisse an den Flurwegen

Seit dem LG von 1911 besteht an den Flurwegen Gesamteigentum (§ 137 Abs. 1 LG 1911, § 105 Abs. 1 LG 1963, § 108 Abs. 1 lit. b LG 1979). Der Kreis der Gesamteigentümer wird durch das Gesetz von 1963 und 1979 enger umschrieben als durch das Gesetz von 1911. Für die vor 1963 erstellten Flurwege ist daher Art. 17 Abs. 1 des Schlusstitels zum ZGB zu beachten, wonach die beim Inkrafttreten eines jüngeren Gesetzes bestehenden dinglichen Rechte auch unter dem neuen Gesetz anerkannt bleiben. Eine Übereinstimmung zwischen den Gesetzen besteht soweit, als in erster Linie die mit ihren Grundstücken an den Flurweg anstossenden Grundeigentümer weg- und eigentumsberechtigt sind. Darüber hinaus räumt § 138 LG 1911 den Eigentümern von Grundstücken, die in der Nähe des Flurweges gelegen sind, das Recht auf Einkauf für den landwirtschaftlichen Betrieb ein. Durch den Einkauf wurden auch solche «Hintersässen» Gesamteigentümer. Das LG 1963 räumt den Nichtanstössern nur noch das Recht auf Erwerb eines Wegrechtes ein (§ 105 Abs. 2 LG 1963). Das LG von 1979 nennt selbst diese Möglichkeit nicht mehr. Dies deshalb, weil fast alle Flurwege vor 1963 angelegt worden sind und auch die Nichtanstösser ihre Rechte vor diesem Zeitpunkt erworben haben. Die entsprechende Bestimmung des LG 1963 blieb daher toter Buchstabe. **Nichtanstösser, die sich vor 1963 in den Flurweg eingekauft haben, sind wegen Art. 17 Abs. 1 Schlusstitel ZGB bei Grundstücksgeschäften über das Flurweggebiet als Beteiligte zu behandeln.** Wichtig ist, dass der **Gemeinderat** als Aufsichtsbehörde über diese Flurwege für die Beurteilung der Frage, wer flurwegberechtigt sei, **nicht zuständig ist**. Hier geht es um eine Frage des Privatrechts, für die im Streitfall die Gerichte und nicht die Verwaltungsbehörden zuständig sind.

4. Die Aufhebung der Flurwege

Aus dem Wesen der Flurwege ergibt sich, dass sie nur so lange als Flurwege im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes zu klassifizieren sind, als sie land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen. § 115 Abs. 1 LG hält dies ausdrücklich fest und bestimmt zwingend, dass Flurwege ganz oder teilweise aufzuheben sind, wenn sie nicht mehr der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung dienen. Umgekehrt ergibt sich daraus, dass ein Flurweg nicht aufgehoben werden darf, solange sein Fortbestand weiterhin einem land- oder forstwirtschaftlichen Bedürfnis entspricht.

Die Aufhebung eines Flurweges erfolgt in jedem Fall durch den Gemeinderat auf Antrag der Mehrheit der **unmittelbar betroffenen Anstösser**; die übrigen **Beteiligten bzw. Berechtigten sind anzuhören**. In jedem Fall bedarf die Aufhebung eines Flurweges auch der Genehmigung durch die Volkswirtschaftsdirektion (§ 115 Abs. 2 LG). Diese letzte Bestimmung stellt gegenüber dem LG von 1963 eine Verschärfung dar, indem nunmehr jede Flurwegaufhebung genehmigungsbedürftig ist. Mithin wird kein Unterschied mehr gemacht, ob ein Flurweg mit öffentlichen Mitteln erstellt worden ist oder nicht.

In eingezonten Gebieten kann die Aufhebung eines Flurweges im Quartierplanverfahren oder durch die Volkswirtschaftsdirektion von Amtes wegen erfolgen (§ 115 Abs. 3 LG). Bedeutsam wird diese Vorschrift dann, wenn ein Flurweg, der sich in der Bauzone befindet, nicht mehr land- oder forstwirtschaftlichem Nutzen dient, und sich die Mehrheit der Anstösser nicht zur Aufhebung entschliessen kann.

Aufhebung des Flurweges im Sinne von § 115 LG bedeutet keineswegs, dass der Weg aus der Landschaft verschwindet. «Aufhebung» in diesem Sinne bedeutet lediglich die «Nichtunterstellung unter das Landwirtschaftsgesetz». **Der betroffene Weg wird durch die Aufhebung zum «reinen» Privatweg**, auf dem **die öffentlichen Beschränkungen** (dauernde Unterhaltspflicht und Aufsicht des Gemeinderates) **entfallen**. Die Aufhebung des Flurweges bleibt mithin ohne Einfluss auf den tatsächlichen Bestand des Weges. Fortan richtet sich das Verhältnis unter den Anstössern und das Eigentum am Weggebiet ausschliesslich nach Bundesprivatrecht. § 115 Abs. 5 LG hält dies ausdrücklich fest. Die Neugestaltung der Eigentumsverhältnisse, die nach der Aufhebung allenfalls nötig wird, ist somit einzig und allein (zivilrechtliche) Sache der Anstösser.

B. Die Flurweg- und Eigentümerverhältnisse

1. Die Flurwegverzeichnisse

Das Gesetz betreffend die Eintragung von Grunddienstbarkeiten und Reallasten in die Grundprotokolle, und die Anlegung offener Flur- und Feldwege vom 22. April 1862 bezweckte - wie eingangs ausgeführt wurde - namentlich eine Bereinigung der Grundprotokolle. Anstelle zahlreicher Wegservituten sollten offene Flur- und Feldwege im Miteigentum der Anstösser treten. So konnten alte Wegservituten gestrichen werden. Es war daher nötig, ein Verzeichnis dieser offenen Flur- und Feldwege zu erstellen. Sämtliche im Gemeindebann vorhandenen Strassen liessen und lassen sich einteilen in:

- öffentliche Strassen
- Flur- und Feldwege
- private Strassen und Wege.

Die öffentlichen Strassen sind im Strassenregister vermerkt. Alle privaten Strassen und Wege finden sich im Grundprotokoll, bzw. im Grundbuch. Wege und Strassen, die sich weder als öffentliche noch als rein private klassifizieren liessen, wurden von der sogenannten «Flurkommission» in ein **Flurwegverzeichnis** aufgenommen. Das von der Flurkommission erstellte Verzeichnis kam ins Gemeindearchiv, ein Doppel ins Grundbuchamt. Ein Verzeichnis der Flurwegberechtigten bestand üblicherweise nicht.

Das LG von 1911 schrieb in § 136 vor, dass angelegte und vermessene Flurwege in das Flurwegverzeichnis aufgenommen werden müssen, und zwar unter Angabe von Anfangs- und Endpunkt, Breite, Abstand und Anzahl der Marken. § 113 Abs. 1 des heute geltenden LG verpflichtet den Gemeinderat ohne nähere Ausführungen, ein Flurwegverzeichnis ohne sachenrechtliche Wirkung zu führen. § 108 Abs. 1 lit. b LG hält sodann fest, dass die Flurwege als ausgeschiedene Grundstücke ins Grundbuch aufzunehmen sind. Dieser Bestimmung kommt lediglich deklaratorische Bedeutung zu, denn die Pflicht zur Aufnahme der Flurwege als ausgeschiedene Grundstücke ergibt sich schon von Bundesrecht wegen aus Art. 943 Abs. 1 Ziffer 1 ZGB sowie auch aus § 67 der kantonalen Grundbuchverordnung.

Festzuhalten ist, dass es sich bei einem Flurwegverzeichnis nicht um ein Register handelt, dem konstitutive Wirkung zukommt. Das Flurwegverzeichnis stellt lediglich ein Klassifikations-Register dar, entsprechend dem Strassenregister für öffentliche Strassen. Immerhin kommt dem Flurwegver-

zeichnis als öffentliches Register im Sinne von Art. 9 ZGB erhöhte Beweiskraft zu. Der Eintrag eines Weges im Flurwegverzeichnis schafft mithin eine Vermutung für den rechtlichen Bestand dieses Weges als Flurweg im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes.

2. Das Eigentümerverzeichnis

Einige Gemeinden im Kanton Zürich führen neben den Flurwegverzeichnissen «Eigentümerverzeichnisse», aus denen die Gesamteigentümer und Berechtigten an einem Flurweg ersichtlich gemacht werden sollen.

Diese Eigentümerverzeichnisse sind ohne rechtliche Wirkung, da die kommunalen Verwaltungsbehörden nicht zuständig sind, Eigentum konstitutiv festzustellen. Dies ist vielmehr Aufgabe der Grundbuchämter.

Auf der anderen Seite dient ein solches Eigentümerverzeichnis oder Berechtigtenverzeichnis den Gemeindebehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten über die Flurwege. Muss der Gemeinderat nämlich kraft seiner Aufsichtspflichten die Gesamteigentümer anhalten, «ihren» Flurweg richtig zu unterhalten, so muss er ja die Adressaten seiner Anordnung kennen. Unter Umständen hat der Gemeinderat somit vorfrageweise zu entscheiden, wer als Berechtigter bzw. Verpflichteter seiner Aufsicht untersteht. Dazu kann ihm ein «Eigentümerverzeichnis» im Sinne von § 177 LG gute Dienste leisten, sofern der betreffende Flurweg nicht mit allen Gesamteigentümern grundbuchrechtlich erfasst ist.

C. Bereinigung der Flurweg- und Eigentümerverzeichnisse gemäss § 177 LG

1. Die Bereinigung des Flurwegverzeichnisses

Es gibt praktisch keine Gemeinde im Kanton Zürich, welche ein dem aktuellen Stand der tatsächlichen Verhältnisse Rechnung tragendes Flurwegverzeichnis besitzt. Vielerorts finden sich in den alten Verzeichnissen, die zum Teil mehr als 100 Jahre alt sind, Wege, die zu Unrecht als Flurwege bezeichnet werden. Dieser unbefriedigende Zustand lässt sich bei den Flurgenossen und weiteren Beteiligten eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit aufkommen. Bei der Revision des Landwirtschaftsgesetzes wollte man diesem unbefriedigendem Zustand ein Ende schaffen, weshalb die Gemeinden verpflichtet wurden, ihre Verzeichnisse zu bereinigen. Man erhoffte sich zudem, dass die Gemeinden diese Bereinigung zum Anlass nähmen, solche Wege, die nicht mehr land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen, aufzuheben und solche Wege, die nach wie vor der Land- oder Forstwirtschaft dienen, gemäss § 129 LG durch Gründung einer Wegunterhaltsgenossenschaft in Genossenschaftswege umzuwandeln, oder solche Wege gar in ihr Privateigentum zu überführen (§ 109 LG). Leider blieben diese Erwartungen weitgehend unerfüllt.

Heute stehen die Gemeinden vor der Aufgabe, ihre Flurwegverzeichnisse in relativ kurzer Zeit bereinigen zu müssen.

Dazu empfehlen wir folgendes Vorgehen:

Die Bereinigung der Flurwegverzeichnisse bedeutet nichts anderes als die Anpassung dieses Registers an die bestehenden Verhältnisse. Als erstes müssen die Gemeinden daher feststellen, welche Wege in ihrer Gemeinde als Flurwege begründet worden sind. Diese Frage kann aufgrund des Flächenverzeichnisses sowie der alten Flurwegverzeichnisse, die sich im Gemeindearchiv oder auch beim Grundbuchamt befinden, geklärt werden.

Als zweites ist zu prüfen, welche von diesen als Flurwege im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes begründeten Wege gar nicht mehr bestehen - sei es, dass sie einer Staats- oder Gemeindestrasse «zum Opfer fielen», sei es dass sie durch Landabtretungen verschwanden oder gar überbaut wurden. Solche Flurwege, die tatsächlich nicht mehr bestehen, können formlos im Flurwegverzeichnis gestrichen werden.

Als drittes ist zu prüfen, welche Flurwege verwaltungsrechtlich aufgehoben wurden. Über solche Flurwegaufhebungen müssen gezwungenermassen Gemeinderatsbeschlüsse bestehen, zum Teil unter Genehmigungsvorbehalt der Volkswirtschaftsdirektion. Solchermassen aufgehobene Flurwege sind ebenfalls ohne Weiterungen im Flurwegverzeichnis zu streichen.

Nach Beendigung dieser Arbeiten sind die Gemeinden im Besitz eines im Sinne von § 177 LG bereinigten Flurwegverzeichnisses.

Unseres Erachtens sollten die Gemeinden die Bereinigung des Flurwegverzeichnisses zum Anlass nehmen, die verbliebenen Flurwege einer noch weitergehenden Bereinigung zu unterziehen. In diesem Sinne empfehlen wir den Gemeinden die Umwandlung von Flur- in Genossenschaftswege (§ 115 Abs. 6 LG) durch Gründung einer Genossenschaft gemäss § 129 LG. In Betracht zu ziehen wäre auch die Übernahme der verbleibenden Flurwege ins Eigentum der Gemeinde (§ 109 LG).

In beiden Fällen muss der Gemeinderat die nicht mehr der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung dienenden Flurwege ausscheiden und diese in dem in § 115 LG vorgesehenen Verfahren aufheben. Befinden sich solche Wege im eingezonten Gebiet, hat der Gemeinderat die Möglichkeit - falls er die Mehrheit der unmittelbar betroffenen Anstösser nicht zum entsprechenden Antrag bewegen kann -, die Aufhebung dieser Wege durch die Volkswirtschaftsdirektion von Amtes wegen zu veranlassen.

Die Umwandlung der noch der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung dienenden Flurwege in Genossenschaftswege erfolgt - sofern sich diese Wege nicht im eingezonten Gebiet befinden - durch die Gründung einer Genossenschaft gemäss § 129 LG. Die Durchführung einer solchen Genossenschaftsgründung wird dadurch erleichtert, dass es genügt, wenn die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer zustimmt oder den Zustimmenden mehr als die Hälfte der beigezogenen Fläche gehört, wobei die an der Beschlussfassung nicht mitwirkenden Grundeigentümer als zustimmend gelten (§ 52 LG). Es ist im weiteren darauf zu achten, dass nur **eine** Genossenschaft gebildet wird. Zur Bestimmung des Perimeters ist das Meliorations- und Vermessungsamt heranzuziehen. Der Gemeinde steht es offen, danach den Unterhalt der Wege wie auch die Wege der Genossenschaft in ihr Privateigentum zu übernehmen. Fraglich ist, ob die Gemeinden ohne Gründung einer Unterhaltsgenossenschaft Flurwege, die der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung dienen, direkt übernehmen können. § 129 LG spricht dieser Lösung eher entgegen; dagegen scheint § 109 LG auch eine solche Lösung zuzulassen. Feststeht auf jeden Fall, dass die direkte Übernahme von Flurwegen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, zumal die Zustimmung sämtlicher Eigentümer eines Flurweges nötig ist, weil die eine Beschlussfassung erleichternde Bestimmung von § 52 LG in einem solchen Fall keine Anwendung findet.

2. Die Bereinigung der Eigentümerverzeichnisse

Wie bereits unter A. 3. ausgeführt, ist der Gemeinderat nicht zuständig und schon gar nicht berechtigt, die Eigentumsverhältnisse an einem Flurweg konstitutiv abzuklären. Dies ist einzig und allein Sache des Grundbuchamtes.

Aus diesem Grund kommt dem «Eigentümerverzeichnis» das einige Gemeinden neben dem Flurwegverzeichnis führen, keine selbständige Bedeutung zu. Sie konnten immerhin solange Hinweise auf die Eigentümer eines Flurweges geben, als diese Wege nicht als Grundstücke ins Grundbuch aufgenommen wurden. Dies ist auch heute noch nicht überall geschehen. Dieser Mangel wird in dessen in nächster Zeit behoben. Darüber werden sämtliche Grundbuchämter in einem speziellen Kreisschreiben des Notariatsinspektorates orientiert werden.

Für alle Gemeinden des Kantons Zürich hat dies zur Folge, dass die Bereinigung der «Eigentümerverzeichnisse» wie sie in § 177 LG gefordert wird, entfällt.

**Direktion der Volkswirtschaft
des Kantons Zürich**

sig. Regierungsrat Dr. H. Künzi

4. Januar 1984 / Hb / md

Abschrift: 21.11.1995 / wh