

Beschluss Nr. 479/2024
Schwyz, 18. Juni 2024 / ju

Interpellation I 7/24: Dreiteilige Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 9. Februar 2024 hat Kantonsrat Fredi Kälin folgende Interpellation eingereicht:

«Im Kanton Schwyz bestehen an zahlreichen Stellen Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen. Allgemeine Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen verringern jedoch das Potential für ein Velo- und MTB Freizeitverkehrsnetz, welches mit dem beschlossenen Velogesetz bis 2027 umzusetzen ist. Aus diesem Grund bitte ich um Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Allgemeine Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen: Ich bitte um eine Aufstellung der aktuellen allgemeinen Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen im Kanton Schwyz, einschliesslich der Gründe, die zu diesen Verboten geführt haben.*
- 2. Fahrrad-Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen: Bitte geben Sie mir Informationen über bestehende Fahrrad-Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen im Kanton Schwyz, einschliesslich der Gründe, die zu solchen Verboten geführt haben.*
- 3. Dreiteilige Fahrverbote: Einige Regionen haben in der Vergangenheit erfolgreich 3-teilige Fahrverbote eingeführt, um die Umweltbelastung zu reduzieren, die Verkehrssituation zu verbessern und gleichzeitig die Mobilität zu fördern. Solche Fahrverbote gestatten die Beschränkung der Fahrzeuge, einschliesslich Fahrräder, je nach ihrem Emissionsniveau und der Tageszeit. Haben die Behörden im Kanton Schwyz die Möglichkeit eines solchen Modells auf landwirtschaftlichen Strassen in Betracht gezogen? Wenn ja, welche Schritte wurden unternommen, um dies umzusetzen? Wenn nicht, welche Gründe gibt es gegen ein solches System?»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

2.1.1 Öffentliche und private Strassen

Als Strassen gelten die von Motorfahrzeugen, motorlosen Fahrzeugen oder Fussgängern benützten Verkehrsflächen. Das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) ordnet den Verkehr auf den öffentlichen Strassen, wobei diejenigen Strassen öffentlich sind, die nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen (Art. 1 Abs. 1 SVG i.V.m. Art. 1 Abs. 2 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 [VRV, SR 741.11]). Auch Infrastruktureinrichtungen, die umgangssprachlich nicht als Strassen bezeichnet werden, können als solche gelten, so z. B. Feld- und Waldwege sowie weitere Wege. Das (kantonale) Gesetz über die Verwendung von Motorfahrzeugen ausserhalb der öffentlichen Strassen und Wege vom 9. September 1976 (SRSZ 782.120, MFzVG) regelt gemäss seinem § 1 Abs. 1 demgegenüber den Motorfahrzeugverkehr ausserhalb öffentlicher Strassen im Interesse des Natur- und Landschaftsschutzes, der Forst-, Land- und Alpwirtschaft, des Umweltschutzes, des Jagdwesens und des geordneten Motorsports.

Für die Frage, ob eine Strasse als öffentlich oder privat zu qualifizieren ist, ist nicht das zivilrechtliche Eigentum massgebend. Ausschlaggebend ist, dass die Strasse einem unbestimmten, nicht durch persönliche oder rechtliche Beziehung untereinander oder zum Berechtigten verbundenen Personenkreis, also praktisch jedermann, zumindest in beschränktem Umfang offensteht. Die Beurteilung richtet sich dabei nach den für die Verkehrsteilnehmer erkennbaren äusseren Umständen und nicht nach dem inneren Willen des Verfügungsberechtigten. Allgemein zugängliche Strassen und Wege, so auch landwirtschaftliche Strassen, unterstehen dem Strassenverkehrsrecht. Sobald eine Verkehrsfläche als öffentlich zu beurteilen ist, unterliegt sie der Hoheit des zuständigen Gemeinwesens. Dieses allein ist zuständig für die Anordnung der Signalisation, für die Regelung des Verkehrs und für die Ahndung von Widerhandlungen. Der Eigentümer der Verkehrsfläche muss sich somit Verkehrsanordnungen und -beschränkungen gefallen lassen.

Nicht dem Geltungsbereich des SVG unterstehen Verkehrsflächen, wenn sich ein entsprechender Wille des Verfügungsberechtigten – äusserlich erkennbar – aus Abschränkungen oder Benutzungsverboten ergibt. Benutzungsverbote können durch den Verfügungsberechtigten auf dem Zivilrechtsweg erwirkt werden, namentlich in Form eines gerichtlichen Verbots nach Art. 258 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272). Solche zivilrechtlich erwirkten Beschränkungen kann der Verfügungsberechtigte nach den Weisungen der Behörde mit dem zutreffenden Signal mit beigefügtem Zusatz «Privat» oder ähnlich anzeigen (Art. 113 Abs. 3 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV, SR 741.21]). Keiner besonderen Kennzeichnung bedürfen Strassen und Plätze, die offensichtlich privater Benützung vorbehalten sind (Art. 5 Abs. 2 SVG). Bei nichtöffentlichen Verkehrsflächen werden die Rechte der privatrechtlich Verfügungsberechtigten grundsätzlich nicht beschränkt. Sie können eine Nutzungsordnung erlassen und ihre Ansprüche zivilrechtlich durchsetzen.

Landwirtschaftliche Strassen können sowohl öffentliche wie private Strassen sein. In der Regel sind sie allgemein zugänglich und deshalb öffentlich. In Ausnahmefällen, wenn der Benutzerkreis aufgrund von Abschränkungen oder (zulässigen) Benutzungsverboten eingeschränkt ist, handelt es sich um Privatstrassen.

2.1.2 Fahreinschränkungen

2.1.2.1 SVG und MFzVG

Die Kantone sind befugt, für bestimmte – öffentliche – Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Die Kantone können den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken (Art. 3 Abs. 2 und 3 SVG). Auch auf öffentlichen Verkehrsflächen privater Eigentümer kann die Behörde nach Anhören der Eigentümer Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen verfügen (Art. 113 Abs. 1 SSV). Bei den öffentlichen Strassen trifft die Exekutive des Strassenträgers entsprechende konkrete Verkehrsanordnungen (§ 36 f. des Strassengesetzes vom 15. September 1999 [StraG, SRSZ 442.110], sowie § 18 der Strassenverordnung vom 18. Januar 2000 [StraV, SRSZ 442.111]). Für Strassen von Genossenschaften des öffentlichen Rechts und Privaten ist der Gemeinderat Aufsichts- und Bewilligungsbehörde (§ 10 Abs. 3 StraG).

Der Kanton Schwyz hat gestützt darauf in § 3 MFzVG ein grundsätzliches Verbot der Verwendung von Motorfahrzeugen ausserhalb der öffentlichen Strassen festgelegt. Dieses «Verwendungsverbot» kommt einem Fahrverbot gleich. Für Fahrräder gilt das MFzVG zwar nicht, da es sich bei Fahrrädern nicht um Motorfahrzeuge im Sinne von Art. 7 Abs. 1 SVG handelt (vgl. § 2 MFzVG). Diesbezügliche Fahrverbote können sich indessen aus den privaten Eigentums- und Besitzrechten der betroffenen Grundeigentümer ergeben (vgl. Art. 641 Abs. 2 und Art. 926 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210). Diese sind oftmals gesichert bzw. geschützt durch gerichtliche Verbote nach Art. 258 ZPO. Bei solcherart gekennzeichneten Privatstrassen verfügt die öffentliche Hand über keinerlei Zuständigkeiten.

2.1.2.2 Gesetz über land- und forstwirtschaftliche Flurgenossenschaften sowie Einzelmassnahmen zur Bodenverbesserung

Land- und forstwirtschaftlichen Flurgenossenschaften nach dem Gesetz über land- und forstwirtschaftliche Flurgenossenschaften sowie Einzelmassnahmen zur Bodenverbesserung vom 28. Juni 1979 (SRSZ 312.310) haben nicht selten Strassenanlagen zum Gegenstand.

Bei solchen Flurstrassen kann der Vorstand der Flurgenossenschaft oder das zuständige Departement bei Strassen, die mit öffentlichen Mitteln unterstützt wurden, dem Regierungsrat öffentliche Verkehrsbeschränkungen beantragen (§ 33 des erwähnten Gesetzes; unter «Verkehrsbeschränkungen» sind die Verkehrsanordnungen nach § 36 f. StraG bzw. § 18 StraV gemeint). Implizit wird damit gesagt, dass mit öffentlichen Mitteln unterstützte land- oder forstwirtschaftliche Strassen öffentlich sind, ansonsten sie nicht Gegenstand von öffentlich-rechtlichen Verkehrsbeschränkungen sein könnten. Demzufolge kann der Regierungsrat bei entsprechender Begründung auch drei- oder zweiteilige Fahrverbote verfügen, bestehende allgemeine Fahrverbote in solche weniger weitgehende umwandeln oder bestehende Anordnungen (wieder) aufheben.

2.1.2.3 Natur- und Landschaftsschutzverordnungen

Die kantonalen Natur- und Landschaftsschutzverordnungen, welche begriffsnotwendig Gebiete ausserhalb des Siedlungs- bzw. Baugebiets und demnach auch Landwirtschaftsland mit Strassen umfassen, enthalten oftmals Fahrverbote oder Einschränkungen des Betretens und/oder Befahrens des betreffenden Schutzgebiets (so zum Beispiel § 4 Abs. 1 Bst. e und Abs. 2 der Verordnung betreffend die Moorlandschaft Rothenthurm vom 6. September 2007 [SRSZ 722.311], § 3 Abs. 3 der Verordnung zum Schutze des Frauenwinkels vom 5. Mai 1980 [SRSZ 722.111], § 5 der Verordnung zum Schutze der Gebiete Schwantenau, Roblosen, Breitried, Schützenried, Oberer Sihlsee und Allmig vom 29. August 1994 [SRSZ 722.313]).

Es zeigt sich im Wesentlichen dieselbe Rechtslage wie beim MFzVG (vorstehende Ziff. 2.1.2.1), es besteht also kein grundsätzliches Fahrverbot für Fahrräder (innerhalb der markierten Wege), aber ein solches kann sich aus den privaten Eigentums- und Besitzrechten der betroffenen Grundeigentümer ergeben.

2.1.2.4 Veloweggesetzgebung

Die Veloweggesetzgebungen des Kantons Schwyz und des Bundes sehen Velowegnetzpläne vor. In diese Velowegnetzpläne werden diejenigen Velowege aufgenommen, welche eine kantonale oder kommunale Netzfunktion aufweisen (vgl. dazu § 5 f. des Kantonalen Gesetzes über Velowege vom 25. Oktober 2023 [KVWG, SRSZ 444.100]). Die Pflicht zur rechtlichen Sicherung der öffentlichen Benutzbarkeit der entsprechenden Velowege wird in Art. 8 Bst. c des Bundesgesetzes über Velowege vom 18. März 2022 (Veloweggesetz, SR 705) den zuständigen Behörden auferlegt. Die dereinst in den Plänen festgelegten Velowege sind somit nicht von vornherein öffentlich, sondern deren Benutzbarkeit ist mittels den bekannten Mitteln (Eigentum, Grunddienstbarkeit, obligatorische Berechtigung, Aufnahme im Wegrodel) zu sichern. Sofern die rechtliche Grundlage keine entsprechenden Vorbehalte enthält, sind bei rechtlich gesicherten Velowegen keine Fahr einschränkungen für Fahrräder zulässig.

2.1.3 Fahrverbotssignale und Zusatztafeln gemäss Signalisationsverordnung

	Signalbezeichnung	Velo/E-Bike ~25km/h	E-Bike ~45km/h	Bemerkung
	Allgemeines Fahrverbot in beiden Richtungen (Signal 2.01, Art. 18 Abs. 1 SSV)	Durchfahrt verboten	Durchfahrt verboten	Gilt für alle Fahrzeuge. Schieben des Velos und E-Bikes ist erlaubt.
	Verbot für Fahrräder und Motorfahräder (Signal 2.05, Art. 19 Abs. 1 Bst. c SSV)	Durchfahrt verboten	Durchfahrt verboten	Gilt nicht für übrigen Fahrverkehr wie z. B. Auto, Motorrad etc. Schieben des Velos und E-Bikes ist erlaubt.
	Verbot für Motorfahräder (Signal 2.06, Art. 19 Abs. 1 Bst. c SSV)	Durchfahrt erlaubt	Durchfahrt nur mit ausgeschaltetem Motor erlaubt	Übriger Fahrverkehr wie z. B. Auto, Motorrad etc. ist erlaubt.
	Verbot für Motorwagen und Motorräder (Signal 2.13, Art. 19 Abs. 2 SSV)	Durchfahrt erlaubt	Durchfahrt erlaubt	Gilt nur für die aufgeführten Fahrzeugarten.
	Verbot für Motorwagen, Motorräder und Motorfahräder (Signal 2.14, Art. 19 Abs. 2 SSV)	Durchfahrt erlaubt	Durchfahrt nur mit ausgeschaltetem Motor erlaubt	Gilt nur für die aufgeführten Fahrzeugarten.

Tabelle 1: Übersicht der Signale mit Fahrverbot und deren Geltungsbereich für Fahrräder. Gegenstand der Interpellation sind die grau hinterlegten Signale 2.01, 2.05 und 2.14.

	Signalbezeichnung	Velo/E-Bike ~25km/h	E-Bike ~45km/h	Bemerkung
Zubringerdienst gestattet ausgenommen Berechtigte	Beispiele von ergänzende Angaben zu Signalen / Zusatztafeln (Art. 63 ff. SSV)	Art. 1 Abs. 5 SSV ermöglicht das Anbringen von Zusatztafeln mit ergänzenden Angaben. Diese finden sich oftmals bei allgemeinen Fahrverboten (Signal 2.01). Die Anweisungen auf einer Zusatztafel sind verbindlich wie Signale (Art. 63 Abs. 3 SSV). Mittels einer Zusatztafel kann der Geltungsbereich von Signalen konkretisieren werden. Eine Zusatztafel mit dem Wort «ausgenommen» oder «gestattet» in Verbindung mit einem Symbol oder einer Aufschrift bedeutet, dass das Signal, dem die Tafel beigefügt ist, für die entsprechende Verkehrsart oder den Verkehrszweck nicht gilt (Art. 64 Abs. 5 Bst. b SSV).		
	Zusatztafel «Radfahrer gestattet» (Art. 63 ff. SSV)	Durchfahrt erlaubt	Durchfahrt nur mit ausgeschaltetem Motor erlaubt	Nur in Zusammenhang mit einem anderen Signal zu verwenden.

Tabelle 2: Zusatztafeln und Geltungsbereich

2.1.4 Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass bei Strassen und Wegen, die mit öffentlichen Mitteln (mit-)finanziert werden, im Sinne der Veloförderung die Durchfahrt für Fahrräder bei entsprechender Eignung grundsätzlich möglich sein soll. Sofern triftige Gründe dagegen sprechen, dass die Strasse (auch) von motorisierten Fahrzeugen genutzt wird, sind zwei- oder dreiteilige Fahrverbote oder allenfalls Fahrverbote mit der Zusatztafel «Radfahrer gestattet» anzuwenden. Im Hinblick darauf soll jeweils geprüft werden, ob Subventionen daran zu knüpfen sind, dass diese öffentlichen Benutzungsmöglichkeiten rechtlich gesichert werden. Im Hinblick auf die anstehende Velowegnetzplanung soll dies nach Möglichkeit gegebenenfalls auch rückwirkend umgesetzt werden, d. h. auf solchen Wegen und Strassen, an welche öffentliche Beiträge bereits geleistet worden sind.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Allgemeine Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen: Ich bitte um eine Aufstellung der aktuellen allgemeinen Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen im Kanton Schwyz, einschliesslich der Gründe, die zu diesen Verboten geführt haben.

Die Frage kann nicht beantwortet werden. Der Kanton verfügt nicht über ein zentrales Datenregister, welches eine gesamtheitliche Übersicht über und Auflistung der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Verkehrsanordnungen der jeweiligen Strassenträger ermöglichen würde. Bei privatrechtlichen Massnahmen hat der Kanton zudem keine Handlungsbefugnis. Zu den Beweggründen für den Erlass allgemeiner Fahrverbote liegen keine belastbaren Informationen vor. Es besteht die Vermutung, dass Fahrverbote oftmals angebracht werden, um unerwünschtem Motorfahrzeugverkehr zu verhindern. Dabei ist jedoch immer zu beachten, dass ohne Zusatzsignalisation (bspw. «ausgenommen Berechtigte») diese Strassen von niemandem (mehr) befahren werden dürfen – auch nicht von jenen Benützern, welche auf diese Strassen angewiesen sind.

2.2.2 Fahrrad-Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen: Bitte geben Sie mir Informationen über bestehende Fahrrad-Fahrverbote auf landwirtschaftlichen Strassen im Kanton Schwyz, einschliesslich der Gründe, die zu solchen Verboten geführt haben.

Fahrverbote, welche nur für Velos gelten, sind mutmasslich eher selten anzutreffen. Solche Verbote gelten nur für Velos und Motorfahrräder. Die Durchfahrt für Motorwagen und Motorräder ist

damit nach wie vor gestattet. Velofahrverbote bestehen auf einigen wenigen ausgewählten Streckenabschnitten des Kantonsstrassennetzes, auf welchen keine sichere Veloverkehrsinfrastruktur vorhanden ist und eine Mitbenutzung von Velos aus Sicherheitsgründen nicht erlaubt werden kann. Dieses Mittel kommt äusserst selten auf öffentlichen Strassen – meistens auf Strecken mit sehr hohem Verkehrsaufkommen, hohen Geschwindigkeitsunterschieden zwischen motorisiertem und nichtmotorisiertem Verkehr sowie in Tunnels – zur Anwendung und setzt eine alternative Routenführung zur Umfahrung des für Fahrräder gesperrten Streckenabschnittes voraus. Beispiele hierfür sind die Südumfahrung Küssnacht oder der Strassentunnel Schindellegi (Einsiedlerstrasse). Zum Einsatz der Signalisation von Fahrrad-Fahrverboten auf anderen Strassen, namentlich landwirtschaftlichen Strassen, liegen keine Kenntnisse vor. Solche Fahrverbote wären im Übrigen auch nicht tauglich zur Verhinderung von unerwünschtem motorisiertem Verkehr.

2.2.3 Dreiteilige Fahrverbote: Einige Regionen haben in der Vergangenheit erfolgreich 3-teilige Fahrverbote eingeführt, um die Umweltbelastung zu reduzieren, die Verkehrssituation zu verbessern und gleichzeitig die Mobilität zu fördern. Solche Fahrverbote gestatten die Beschränkung der Fahrzeuge, einschließlich Fahrräder, je nach ihrem Emissionsniveau und der Tageszeit. Haben die Behörden im Kanton Schwyz die Möglichkeit eines solchen Modells auf landwirtschaftlichen Strassen in Betracht gezogen? Wenn ja, welche Schritte wurden unternommen, um dies umzusetzen? Wenn nicht, welche Gründe gibt es gegen ein solches System?

Über die Gründe für die Verfügung von Teilfahrverboten bestehen keine gesicherten Informationen. Auch liegen keine Wirkungskontrollen diesbezüglicher Signalisationen vor. Somit bestehen keine fundierten Grundlagen, ob diese Massnahmen zu einer Verbesserung der Umweltbelastung geführt haben oder sie im Sinne der Förderung der Mobilität vollzogen wurden. Unbestritten ist jedoch die Lenkungswirkung von solchen Fahrverboten. Da der entsprechend signalisierte Strassenabschnitt nach wie vor für Fahrräder durchgängig befahrbar bleibt, stellt diese Signalisation eine zweckmässige Lösung zur Aufrechterhaltung eines Velowegnetzes dar.

Dreiteilige Fahrverbote haben sich insbesondere auf Waldstrassen durchgesetzt (siehe auch Weisung des Umweltsdepartements zur Fahrverbotsregelung auf Waldstrassen und in Jagbanngeländen, RRB Nr. 380/2013). In der Regel ist es erforderlich, dieses Schild mit einer Zusatztafel «Ausgenommen Berechtigte» zu ergänzen. Die analoge Umsetzung einer solchen Regelung bei landwirtschaftlichen Strassen ist wünschbar, wobei im Hinblick auf eine möglichst weitgehende Öffnung für den Veloverkehr das zweiteilige Fahrverbot «Verbot für Motorwagen und Motorräder» (Signal 2.13, Art. 19 Abs. 2 SSV) verwendet werden soll.

Beschluss des Regierungsrates

1. Erlass der vorliegenden Antwort zuhanden des Kantonsrates.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement; Amt für Landwirtschaft; Kantonspolizei; Tiefbauamt.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

