



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/sk

Staatsrat  
Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg

---

Herren  
Rudolf Vonlanthen  
Grossrat  
Postfach 84  
1735 Giffers

Alfons Piller  
Grossrat  
Knewis 138  
1716 Schwarzsee

*Freiburg, 25. Januar 2011*

## **Petition für eine Gleichbehandlung aller Regionen im Kanton Freiburg**

Sehr geehrte Herren Grossräte  
Sehr geehrte Mitglieder des Petitionskomitees

Am 14. Juli 2010 haben Sie bei der Staatskanzlei eine Petition unter dem Titel «Petition für eine Gleichbehandlung aller Regionen im Kanton Freiburg» eingereicht. Ihre Petition trägt 11'111 Unterschriften und lautet wie folgt:

«Die vorliegende Petition betrifft die Verkehrsregelung auf den Alp- und Waldstrassen im Senseoberland: Die Unterzeichneten bitten den Staatsrat, die Verkehrsregelung auf den Alp- und Waldstrassen im Senseoberland neu zu überdenken und nochmals öffentlich aufzulegen. Dabei sollen die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt und den Einsprachen der Gemeinden Plaffeien, Plasselb, der Mehrzweckgenossenschaften und von Privaten Rechnung getragen werden. Als Basis sollen die Vorschläge der Region Sense dienen. Die vom Tiefbauamt im Auftrag vom Amt für Wald, Wild und Fischerei vorgeschlagene Variante soll abgelehnt, überarbeitet und den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst werden.

Die vorliegende Petition hat als rechtliche Basis die Freiburger Kantonsverfassung (Art. 25) sowie das Gesetz über das Petitionsrecht. Als Ansprechpartner des Staatsrates dienen die beiden Erstunterzeichner und Gründer des Petitionskomitees».

Der Staatsrat antwortet darauf wie folgt.

### **1. Sachverhalt**

In der Alpwirtschaftszone und in Waldgebieten wurden befahrbare Wege gebaut, um die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung dieser früher für Motorfahrzeuge nicht zugänglichen Gebiete zu erleichtern. Diese Strassen trugen somit dazu bei, dass die Alpwirtschaftszone rationell und unter modernen Arbeitsbedingungen bewirtschaftet werden konnte.

Mit der Zeit wurden diese Zufahrtswege in gewissen Fällen auch stark für den Verkehr im Zusammenhang mit Freizeitaktivitäten und Tourismus genutzt. Ihre Verwendung wich somit vom ursprünglichen Zweck ab, was sich belastend auf die Alpwirtschaftszone und das Waldgebiet auswirkte.

Angesichts dieser Entwicklung sah sich der Staat veranlasst, die Massnahmen zur Einschränkung des motorisierten Verkehrs zu verstärken, um die damit verbundenen Störfaktoren zu reduzieren und den Alpenraum und das Waldgebiet als Ruhezone zu bewahren.

Gegenwärtig gelten auf zahlreichen Bodenmeliorations- und Waldwegen Verkehrsbeschränkungen zur Zufriedenheit der Eigentümer, der Gemeinden und anderer betroffener Anwohner.

## **2. Rechtliche Grundlagen des staatlichen Eingriffs**

Im Folgenden soll kurz auf die Gesetzgebung im Bereich Motorfahrzeugverkehr und auf die kantonale Organisation für die Umsetzung von Verkehrsbeschränkungen hingewiesen werden.

Die eidgenössische Waldgesetzgebung sieht vor, dass Wald und Waldstrassen nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden dürfen (Art. 15 Abs. 1 WaG; SR 921.0). Das Bundesgesetz sieht jedoch Ausnahmen zu dieser Regel vor und erteilt den Kantonen die Zuständigkeit, zuzulassen, dass Waldstrassen zu weiteren Zwecken befahren werden dürfen, wenn nicht die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen dagegen sprechen (Art. 15, Abs. 2 WaG). Der Kanton Freiburg machte im Reglement vom 11. Dezember 2001 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSR) von dieser Möglichkeit Gebrauch. In Artikel 28 Abs. 1 über den Motorfahrzeugverkehr ist festgehalten, dass der Verkehr auf Waldstrassen gestattet ist für:

- a) Eigentümerinnen und Eigentümer, deren Grundstück von der Strasse erschlossen wird, und Personen in Verbindung mit der Land- oder Forstwirtschaft und
- b) Zubringerinnen und Zubringer, unter Vorbehalt einer restriktiveren Regelung.

Es sei ausserdem darauf hingewiesen, dass bei Entscheiden des Staatsrats und seiner Verwaltungseinheiten Entscheide berücksichtigt werden müssen, welche die Justiz in ähnlichen Fällen gefasst hat. So hatte das Kantonsgericht, gestützt auf das Bundesgericht, schon mehrmals betont, dass «die Alp- und Waldstrassen [...] offensichtlich einen gemischten Charakter [aufweisen]. Allerdings lässt sich das von der Waldgesetzgebung auferlegte Fahrverbot auch durch den «alplichen» Charakter dieser Verkehrsachsen nicht umgehen. In dieser wurde die oftmals gemischte Funktion der Waldwege bereits geregelt, indem Ausnahmen für die Alp- und Landwirtschaft gewährt werden. Wenn die Verkehrsbeschränkungen gestützt auf das Strassenverkehrsgesetz (SVG, SR 741.01) angeordnet werden, sind Ausnahmen zu touristischen Zwecken noch denkbar, während sie bei der Anwendung des Waldgesetzes nicht toleriert werden (RDAF 2002, S. 138). Ziel dieser Massnahmen ist nicht die Verkehrssicherheit, sondern die Walderhaltung, damit dieser seine Schutz-, Wohlfahrts- sowie seine wirtschaftliche Funktion erfüllen kann. Wenn jede Verkehrsachse,

die gleichzeitig anderen Bedürfnissen als der Waldbewirtschaftung dient, nicht mehr dem Waldrecht unterstellt wäre, würde der Geltungsbereich des WaG bedeutend reduziert werden, und so die Gründe, die zu seiner Verabschiedung geführt haben, aushöhlen.

Das Bundesgesetz über den Wald schränkt somit den Verkehr von Motorfahrzeugen im Wald weitgehend ein und überlässt den Kantonen kaum Kompetenzen in diesem Bereich. Nach dem Wortlaut des Gesetzes sind diese allerdings befähigt, weitere Personen oder Fahrten vom Fahrverbot auszunehmen (Art. 15 Abs. 2 WaG) und sie sorgen für die entsprechende Signalisation und für die nötigen Kontrollen (Art. 15 Abs. 3 WaG) (Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts vom 29. Dezember 2004 Nr. 3A 04 198)».

In seinem Entscheid vom 2. Juli 2009 (Nr. 603 2008-210) drückte sich das Kantonsgericht noch expliziter aus. Es stellte folgendes fest (S. 18, Erw. 6 b): «Der Staat ist nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet, Alp- und Waldwege zu sperren. Waldstrassen dürfen grundsätzlich nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden, das heisst die Fahrten müssen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung im Sinne des entsprechenden forstlichen Planung stehen. Freizeit- und Erholungsaktivitäten im Wald fallen nicht unter den forstlichen Zweck und haben somit ohne die Benutzung von Motorfahrzeugen auszukommen».

Wie man feststellt, ist der Spielraum der Kantone in diesem Bereich praktisch inexistent und insbesondere die eidgenössische Waldgesetzgebung sieht keine Ausnahmen für den Motorfahrzeugverkehr zu touristischen oder Freizeitzwecken vor.

Weiter sei bemerkt, dass wenn dennoch eine Ausnahme für einen Waldweg in Betracht gezogen werden sollte, ganz abgesehen davon, dass ihre Zulassung durch die Gerichte fast utopisch wäre, die betreffende Waldstrasse somit erneut als Verbindungsachse betrachtet werden müsste. Dies setzt insbesondere die Erteilung einer Rodungsbewilligung – die wahrscheinlich von den Naturschutzorganisationen erfolgreich bekämpft würde – aber vor allem auch die Rückerstattung der Subventionen voraus.

### **3. Bestehende Organisation und Grundsätze zur Anwendung der vom Bundesrecht geforderten Massnahmen im Kanton Freiburg**

#### **a) Entscheidkompetenz**

Im Kanton Freiburg ist gemäss Art. 5 des Gesetzes vom 12. November 1981 zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG; SGF 781.1) die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) für die Durchführung von Massnahmen zur Beschränkung des Strassenverkehrs zuständig. Dieses Gesetz setzt auch die Verkehrskommission für Bodenmeliorations- und Waldstrassen ein (Art. 10 AGSVG). Dabei handelt es sich um eine beratende Kommission, die ihre Stellungnahme zu Verkehrsfragen der Bodenmeliorations- und Waldstrassen bekannt gibt, und zwar nachdem sie den Bauherren und die Gemeinden, deren Gebiet durch diese Strassen berührt wird, angehört hat (Art. 10, Abs. 3 AGSVG).

Diese Kommission setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, die die Gemeinden, die betroffenen kantonalen Ämter, den Freiburger Tourismusverband und die Naturschutzorganisationen vertreten.

## **b) Festlegung von einheitlichen Grundsätzen für den ganzen Kanton**

Damit auf dem ganzen Kantonsgebiet einheitlich vorgegangen wird, hat die Kommission am 3. Dezember 2004 basierend auf einem vom Amt für Wald, Wild und Fischerei und dem Meliorationsamt (derzeit: Amt für Landwirtschaft) ausgearbeiteten Entwurf ein Dokument verabschiedet, das die «*Grundsätze im Bereich Verkehrsbeschränkungen auf Alp- und Waldstrassen*» festlegt (*nachfolgend: Grundsätze zur Verkehrsbeschränkung 2004*).

Diese Grundsätze lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Auflagen der Baubewilligungen, insbesondere die vorgesehenen Fahrverbote, respektieren;
- Reine Waldwege (Haupt- und Nebenwege) bzw. Wege, die in ökologisch empfindliche Gebiete führen, schliessen;
- Nach Möglichkeit Barrieren vermeiden;
- Je nach Fall Hauptwege zu bestimmten Gegenden befahrbar erhalten oder wieder eröffnen, wobei andere Aspekte von öffentlichem Interesse berücksichtigt werden, insbesondere im touristischen Bereich;
- Höchstens eine Parkplatzzufahrt bewilligen;
- Meliorationswege, die nicht mit der Auflage gebaut wurden, dass sie wieder geschlossen werden, bleiben befahrbar. In diesen Fällen kann die Schliessung jedoch auf Anfrage des Eigentümers erfolgen.

Diese Vollzugsgrundsätze, welche in einer Weisung festgehalten sind, wurden vom Kantonsgericht in den Beschwerdeverfahren gegen die Verkehrsmassnahmen im oberen Sensebezirk nicht in Frage gestellt.

## **c) Arbeitsgruppe «Verkehrsregelung» der Region Sense**

Die Region Sense hat eine Arbeitsgruppe "Verkehrsregelung" gebildet, die den Auftrag hatte, einen Vorschlag für eine Regelung auszuarbeiten, der dem Tiefbauamt unterbreitet werden sollte.

Die Region Sense, unter der Leitung von Herrn Marius Zosso, damaliger Oberamtmann, hat das Dossier Verkehrsregelung im Sense Oberland im Oktober 2006 an die betroffenen Organisationen, Gemeinden und Amtsstellen in eine breite Vernehmlassung geschickt. Am 21. November 2006 sind die eingegangenen Stellungnahmen von der Arbeitsgruppe der Region Sense besprochen worden, die entschieden hat, welche Anliegen berücksichtigt werden und welche nicht. Am 7. Dezember 2006 hat der Vorstand der Region Sense das Konzept genehmigt.

Im Januar 2007 hat die Region Sense das Dossier an das Tiefbauamt weitergeleitet. Das umfangreiche Dossier führte in der kantonalen Kommission für den Verkehr auf Meliorations- und Forststrassen zum Erhalt weiterer Abklärungen und Stellungnahmen. Dafür wurde die Region Sense über den Stand des Dossiers laufend informiert. Im gleichen Zeitraum erarbeiteten die zuständigen Ämter (Amt für Wald, Wild

und Fischerei und Amt für Landwirtschaft) eine interne Weisung «*Vollzug der Verkehrsmassnahmen auf Alp- und Waldwegen*».

#### **4. Entscheid des Tiefbauamts vom 11. November 2008**

In seinem Entscheid vom 11. November 2008 hat das Tiefbauamt:

- I. die Vollzugsgrundsätze, die am 3. Dezember 2004 von der kantonalen Kommission für den Verkehr auf Meliorations- und Forststrassen anerkannt worden sind, umgesetzt;
- II. die von der Region Sense formulierten Vorschläge soweit möglich berücksichtigt.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Verkehrsmassnahmen in allen Bezirken nach den gleichen kantonalen Vollzugsgrundsätzen, die am 3. Dezember 2004 von der kantonalen Kommission für den Verkehr auf Meliorations- und Forststrassen anerkannt worden sind, vollzogen werden. Damit soll gewährleistet werden, dass auf dem gesamten Kantonsgebiet ein einheitliches Vorgehen angewendet wird.

Konkret heisst das, dass die Strasse auf die Auta Chia offen gelassen werden konnte (vgl. *Grundsätze zur Verkehrsbeschränkung 2004*: ohne Auflagen erstellte Meliorationswege bleiben offen, es sei denn, der Besitzer wünscht eine Schliessung).

Hingegen musste der Aufstieg vom Plasselbschlund gesperrt werden, wobei es sich hier um das einzige weitergehende Fahrverbot für einen Wegabschnitt handelt (vgl. *Grundsätze zur Verkehrsbeschränkung 2004*: reine Waldwege werden grundsätzlich mit einem Fahrverbot belegt). Es handelt sich hier um den einzigen Wegabschnitt, bei dem sich die Behörden aufgrund der gesetzlichen Anforderungen gezwungen sahen, von den Vorschlägen der Region Sense abzuweichen.

Das Konzept Verkehrsregelung im IBS Gebiet hat jedoch dazu geführt, dass die Schwybergstrasse und das Teilstück Spitz – Spittelboden geöffnet werden konnten. Im übrigen Kantonsgebiet sind keine Strassen geöffnet worden.

Es muss somit festgestellt werden, dass bei der Umsetzung der Massnahmen zur Verkehrsbeschränkung auf Wald- und Alpstrassen transparent und partizipativ vorgegangen wurde. Wann immer die Gerichte zu diesem Thema angegangen wurden, bestätigten sie die Entscheide und das Vorgehen des Staates. Die Massnahmen sind somit letztendlich gesetzeskonform und auf ein Konzept gestützt beschlossen worden (*Grundsätze zur Verkehrsbeschränkung 2004*). So war es möglich, in allen Regionen des Kantons gleiche Situationen gleich und ungleiche Situationen ungleich zu behandeln.

Die Verfahren sind nun abgeschlossen und die Situation vor Ort ist unverändert. Es besteht für den Staat daher kein Grund, gefällte, rechtskräftige und oft von den Gerichten bestätigte Entscheide in Frage zu stellen. Unter diesen Umständen ist es dem Staat gegenwärtig nicht möglich, bis anhin gewählte Optionen in Frage zu stellen, ohne Bundesrecht und die Gleichbehandlung der verschiedenen Regionen des Kantons zu verletzen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Staatsrats

Erwin Jutzet  
Der Präsident

Danielle Gagnaux  
Die Kanzlerin