

Beschluss Nr. 774/2018
Schwyz, 23. Oktober 2018 / ju

Finanzierung neuer Autobahnzubringer
Beantwortung der Interpellation I 26/18

1. Wortlaut der Interpellation

Am 17. Juli 2018 haben die Kantonsräte Urs Heini und Dr. Guy Tomaschett folgende Interpellation eingereicht:

„Anfang Mai hatte der Regierung bekannt gegeben, dass die Finanzierung von neuen Autobahnzubringern in Zukunft vollumfänglich vom Kanton übernommen werde und sich die Gemeinden an diesen Kosten nicht mehr beteiligen müssen. Dies betreffe die Projekte Wangen-Ost, Halten, Wollerau, Arth und den Vierspurausbau Küssnacht.

Mit dem Geld des Kantons besteht jedoch auch die Gefahr, dass ein allfälliger Widerstand in der betroffenen Gemeinde umgangen wird. Denn in den betroffenen Gemeinden wird es keine Möglichkeit mehr geben, über den Bau dieser Strassenbauprojekte eine Volksabstimmung durchzuführen. Es bliebe einzig die Möglichkeit eines Referendums gegen die Gewährung des Verpflichtungskredites durch den Kantonsrat und danach eine kantonale Abstimmung. Da Autobahnzubringer aber für eine lokale Erschliessung gebaut werden und die dort wohnende Bevölkerung davon betroffen ist, wäre eine Gemeinde-Volksabstimmung über die jeweiligen Grossprojekte dringend nötig. Bei Dorfumfahrungen von Kantonsstrassen, z.B. in Küssnacht und Lachen, gab es auch Volksabstimmungen zur Kostenbeteiligung. Teure Prestige-Projekte können dadurch eher ausgeschlossen werden. Der Regierungsrat weicht hier ganz klar vom sonst immer geforderten und bewährten Subsidiaritätsprinzip ab.

Wir bitten den Regierungsrat dazu folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Welche Kosten werden gemäss heutigem Stand für die fünf Autobahnzubringer Wangen-Ost, Halten, Wollerau, Arth und den Vierspurausbau Küssnacht auf den Kanton zukommen?*
- 2. Aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage kann der Regierungsrat die Zusage machen, diese hohen Kosten alleine zu übernehmen?*

3. *Hat der Regierungsrat keine Bedenken gegen den Abbau der Gemeindemitsprache und gegen das sonst immer so hochgehaltene Subsidiaritätsprinzip?*
4. *Warum spricht er sich bei Autobahnzubringern gegen das Subsidiaritätsprinzip aus, obwohl es bei Dorfumfahrungen, bei Radweg- oder ÖV-Projekten strikte verlangt wird?*
5. *Mit der Zusage, die Kosten von Autobahnzubringer vollumfänglich zu übernehmen, lädt sich der Kanton enorm hohe Kosten auf. Wie kann ausgeschlossen werden, dass in Zukunft noch weitere Autobahnzubringer zu finanzieren sind? Wird nicht ein Präjudiz geschaffen, in dem z.B. sogar der zusätzliche Autobahnanschluss in Arth vollumfänglich bezahlt wird, obwohl das Astra das Projekt nicht unterstützt, weil es ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis habe? Wie kann der Regierungsrat gewährleisten, dass die Autobahnzubringer immer nach den Regeln der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gebaut werden? Nach welchen Vorgaben entscheidet der Regierungsrat dabei?*
6. *Während beim Strassenbau grosszügig Zusagen für hohe Millionenkosten gemacht werden, sind Orte wie Sahli-Muotathal, Chaltenboden-Schindellegi, Gewerbegebiet First in Pfäffikon und die Ibergeregge nicht einmal mit dem ÖV erschlossen, weil der Kantonsrat die Finanzierung der Grunderschliessung nicht bewilligte. Ist der Regierungsrat angesichts seiner Grosszügigkeit bei Autobahnzubringern bereit, die Gemeinden auch bei der ÖV-Erschliessung ihrer Weiler, Industrie- und Gewerbegebiete stärker als bisher finanziell zu unterstützen?*
7. *Dieselbe Problematik zeigt sich bei den Radwegen: Während Millionen von Franken in Autobahnzubringer mit zweifelhaftem Kosten-Nutzenverhältnis zu fliessen drohen, bleiben Gemeinden bei der Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur abseits der Hauptstrassen auf sich alleine gestellt. Ist der Regierungsrat bereit, die Gemeinden bei der Ausmerzung von Schwachstellen in den Velowegen stärker als bisher finanziell zu unterstützen?*

Besten Dank für die Beantwortung unserer Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

Am 15. September 1999 hat der Kantonsrat dem neuen Strassengesetz (StraG, SRSZ 442.110, damalige Bezeichnung: Strassenverordnung) zugestimmt. Der Regierungsrat hat am 18. Januar 2000 die Strassenverordnung (StraV, SRSZ 442.111, damalige Bezeichnung: Vollzugsverordnung zu Strassenverordnung) in Kraft gesetzt. Bei der Erarbeitung und Beratung des neuen Strassengesetzes herrschte die Meinung vor, dass das Nationalstrassennetz gebaut sei, und dass keine neuen Autobahnanschlüsse mehr nötig seien. Entsprechend wurde die Finanzierung neuer Anschlussbauwerke an das Nationalstrassennetz nicht explizit geregelt bzw. nicht namentlich erwähnt.

Alle heute bestehenden Autobahnanschlüsse wurden vor der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) per Anfang 2008 erstellt, mit welcher die ursprüngliche Teilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen vollumfänglich an das ASTRA überging. Für den Bau und die Finanzierung neuer Autobahnanschlüsse und -zubringer nach aktueller Rechtsordnung besteht im Kanton Schwyz noch keine Praxis.

Die seitherige Siedlungsentwicklung und damit einhergehend auch die Verkehrsentwicklung im ganzen Kanton haben entlang der Nationalstrassen A3 und A4 an verschiedenen Orten den Bedarf für neue Autobahnanschlüsse ausgelöst.

Autobahnzubringerstrecken wie auch Autobahnanschlüsse haben eine überregionale Bedeutung. Sie dienen dazu, die Regionen des Kantons Schwyz an das Nationalstrassennetz anzubinden und sind als Hauptstrassen nach § 5 StraG zu qualifizieren. Daher rechtfertigt sich die Finanzierung durch den Kanton.

2.1 Welche Kosten werden gemäss heutigem Stand für die fünf Autobahnzubringer Wangen-Ost, Halten, Wollerau, Arth und den Vierspurausbau Küssnacht auf den Kanton zukommen?

<i>Projekt</i>	<i>Gesamtkosten</i>	<i>davon flankierende Massnahmen</i>
Autobahnzubringer Wangen-Ost	Fr. 106.50 Mio.	Fr. 65.10 Mio.
Autobahnzubringer Schindellegi / Halten	Fr. 43.80 Mio.	Fr. 6.68 Mio.
Autobahnanschluss und Zubringer Wollerau	Fr. 21.90 Mio.	-
Vierspurausbau Küssnacht	Fr. 46.05 Mio.	-
Halbanschluss Arth	Fr. 31.06 Mio.	-

Der Bearbeitungsstand der einzelnen Projekte ist unterschiedlich fortgeschritten. Zudem sind die Kostenschätzungen bereits etwas älter. Die Genauigkeit der Kostenschätzungen liegt bei +/- 30%.

2.2 Aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage kann der Regierungsrat die Zusage machen, diese hohen Kosten alleine zu übernehmen?

§ 5 StraG sagt über die Qualifikation und Trägerschaft von Hauptstrassen folgendes aus:

¹ *Hauptstrassen im Sinne dieses Gesetzes sind Strassen mit Durchgangsfunktion von kantonaler oder interkantonaler Bedeutung.*

² *Träger der Hauptstrassen ist der Kanton.*

Die betreffenden Projekte haben grundsätzlich die Funktion, den Verkehr auf die Nationalstrasse zu bringen, mithin den Kanton ans Nationalstrassennetz anzubinden. Der Kanton ist als oberstes Gemeinwesen dafür verantwortlich, dass der Verkehr von der Region auf dem verkehrstechnisch besten Weg an die Nationalstrassen angebunden wird. Der Anschluss und die Zubringerstrecke sind im eigentlichen Sinne Strassen mit Durchgangsfunktion von kantonaler und interkantonaler Bedeutung. Der Anschluss stellt die Verbindung zu anderen Kantonen über das Nationalstrassennetz sicher. Die neuen Zubringerstrassen sind als neue Hauptstrasse zu betrachten, für deren Erstellung alleine der Kanton – mit Vorbehalt der Verantwortung des Bundes und dessen Kostenbeteiligung – zuständig ist. Eine Kostenbeteiligung nach den §§ 55 und 56 StraG (Umfahrungsstrassen bzw. Kooperationsmodell) kommt unter dieser übergeordneten Betrachtungsweise nicht zur Anwendung.

Eine Kostenbeteiligung von Bezirken und Gemeinden kann jedoch sehr wohl in Frage kommen. Der Kanton plant alle Projekte zweckmässig und kostenoptimiert sowie nach den geltenden Bau- und Umweltvorschriften. Fordern Bezirke und/oder Gemeinden darüber hinausgehende Optimierungen, sind diese unter Beachtung des Verursacherprinzips gemäss §§ 55 und 56 StraG möglich. Das heisst, die Bezirke und Gemeinden müssen die Zusatzkosten selber tragen.

2.3 Hat der Regierungsrat keine Bedenken gegen den Abbau der Gemeindemitsprache und gegen das sonst immer so hochgehaltene Subsidiaritätsprinzip?

Aufgrund der alleinigen Zuständigkeit des Kantons als Hoheitsträger von Autobahnzubringern wird das Kooperationsmodell oder „Subsidiaritätsprinzip“ wie die Interpellanten es nennen, nicht tangiert. Denn die Planung von neuen Autobahnanschlüssen und Autobahnzubringern ist raumrelevant und erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Bezirken und Gemeinden. Im

Rahmen des Nutzungsplanverfahrens und Projektgenehmigungsverfahren können die Gemeinden, wie auch Dritte, ihre Rechte vollumfänglich wahrnehmen. Zudem ist davon auszugehen, dass neue Autobahnzubringer auch flankierende Massnahmen auf dem untergeordneten Strassennetz bedingen, wo die Bezirke und Gemeinden die Finanzierung zu tragen haben, soweit sie Strasseneigentümer sind.

2.4 Warum spricht er sich bei Autobahnzubringern gegen das Subsidiaritätsprinzip aus, obwohl es bei Dorfumfahrungen, bei Radweg- oder öV-Projekten strikte verlangt wird?

Wie unter der Antwort zur Frage 2 (Antwort Ziffer 2.2) kommt hier eine andere gesetzliche Grundlage zur Anwendung als bei den Umfahrungsstrassen (§ 56 StraG) oder bei öV-Projekten, wo das Gesetz über den öffentlichen Verkehr zur Anwendung kommt.

2.5 Mit der Zusage, die Kosten von Autobahnzubringern vollumfänglich zu übernehmen, lädt sich der Kanton enorm hohe Kosten auf. Wie kann ausgeschlossen werden, dass in Zukunft noch weitere Autobahnzubringer zu finanzieren sind? Wird nicht ein Präjudiz geschaffen, in dem z.B. sogar der zusätzliche Autobahnanschluss in Arth vollumfänglich bezahlt wird, obwohl das Astra das Projekt nicht unterstützt, weil es ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis habe? Wie kann der Regierungsrat gewährleisten, dass die Autobahnzubringer immer nach den Regeln der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gebaut werden? Nach welchen Vorgaben entscheidet der Regierungsrat dabei?

Damit der Kanton die Finanzierung der Zubringerstrassen zu Nationalstrassen übernimmt und überhaupt realisiert, müssen nachvollziehbare Kriterien dafür erfüllt sein. So muss insbesondere nachgewiesen sein, ob übergeordnete Kantonsinteressen vorliegen. Mit NISTRA stellt das Bundesamt für Strassen (ASTRA) ein Instrument zur Verfügung, um Projekte objektiviert und nachvollziehbar anhand von bis zu 39 quantitativen und qualitativen Indikatoren aus den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft beurteilen und vergleichen zu können. Damit wird eine umfassende Zweckmässigkeitsbeurteilung vorgenommen.

Der Zubringer Halten, der Anschluss Wangen-Ost und die Verlegung des Anschlusses Wollerau erfüllen die NISTRA-Kriterien, der Halbinschluss Arth dagegen noch knapp nicht. Natürlich steht es dem Regierungsrat frei, dem NISTRA-Katalog zusätzliche kantonale Kriterien anzufügen, falls dies aus politischer Warte opportun erscheint.

2.6 Während beim Strassenbau grosszügig Zusagen für hohe Millionenkosten gemacht werden, sind Orte wie Sahli-Muotathal, Chaltenboden-Schindellegi, Gewerbegebiet First in Pfäffikon und die Ibergeregge nicht einmal mit dem ÖV erschlossen, weil der Kantonsrat die Finanzierung der Grunderschliessung nicht bewilligte. Ist der Regierungsrat angesichts seiner Grosszügigkeit bei Autobahnzubringern bereit, die Gemeinden auch bei der ÖV-Erschliessung ihrer Weiler, Industrie- und Gewerbegebiete stärker als bisher finanziell zu unterstützen?

Der Kantonsrat hat am 10. Dezember 2014 das laufende Grundangebot des öffentlichen regionalen Verkehrs für die Jahre 2016–2019 genehmigt und den Rückzug der Kantonsbeteiligung der genannten Linien zugestimmt.

Der Regierungsrat hat das Grundangebot für die Periode 2020–2023 erarbeitet und an den Kantonsrat überwiesen. Darin verzichtet der Regierungsrat auf die Aufnahme zusätzlicher öV-Linien ins Grundangebot 2020–2023. In den letzten Jahren wurde intensiv an der Verbesserung der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit des öV-Angebots gearbeitet. Der Regierungsrat erachtet es als wichtig und richtig, dass das effiziente öV-Grundnetz auch im Grundangebot 2020–2023 erhalten bleibt. Die vorhandenen Mittel sollen fokussiert mit gezielten Massnahmen auf den Hauptlinien mit starker Nachfrage eingesetzt werden.

2.7 Dieselbe Problematik zeigt sich bei den Radwegen: Während Millionen von Franken in Autobahnzubringer mit zweifelhaftem Kosten-Nutzenverhältnis zu fliessen drohen, bleiben Gemeinden bei der Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur abseits der Hauptstrassen auf sich alleine gestellt. Ist der Regierungsrat bereit, die Gemeinden bei der Ausmerzung von Schwachstellen in den Velowegen stärker als bisher finanziell zu unterstützen?

Gemäss § 5 StraG sind die Kantonstrassen klar definiert. Gemäss § 10 ist der Kanton zuständig für die Projektierung, den Bau, den Unterhalt und die Verwaltung der Kantonsstrassen, dazu gehört auch eine geeignete Radinfrastruktur.

Gemäss § 9 StraV liegt die Zuständigkeit und die Kostentragung für die Erstellung und die Signalisation der Radrouten auf oder entlang von Strassen dem Strassenträger. Eine Unterstützung von Radverkehrsinfrastruktur abseits der Kantonsstrassen ist deshalb nicht vorgesehen.

Im Übrigen bleibt abzuwarten, was der Bund – gestützt auf die kürzliche Annahme des Gegenvorschlags zur „Velo-Initiative“ – für Massnahmen zugunsten von Velowegen vorschlägt bzw. erlässt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Baudepartementes wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Tiefbauamt (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

