

Beschluss Nr. 230/2020  
Schwyz, 31. März 2020 / ju

Motion M 20/19: Standesinitiative „Sicherheit am Axen – Schutz der Bevölkerung“  
Beantwortung

## 1. Wortlaut der Motion

Am 8. Oktober 2019 hat Kantonsrat Sandro Patierno folgende Motion eingereicht:

*«Die Kantone haben gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung das Recht, eine Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung einzureichen.*

*Der Bund ist für das nationale Strassennetz zuständig. Leider ist der Ausbau der Axenstrasse mit Einsprachen blockiert. Der Schwyzer Kantonsrat bzw. die Schwyzer Regierung wird darum aufgefordert, mit einer Standesinitiative die Sicherheit am Axen zum Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Einspracheverhandlungen sollen möglichst rasch abgeschlossen und die Projektarbeiten wiederaufgenommen werden.*

*Begründung: Bereits nach wenigen Wochen ist die Axenstrasse aus Sicherheitsgründen wieder gesperrt! Für die Anwohner, Pendler und die Schwyzer, Urner und Tessiner Wirtschaft sind solche Sperrungen ein grosses Ärgernis und haben schwerwiegende Folgen. Das Gewerbe muss mit grossen wirtschaftlichen Einbussen rechnen. Die Umfahrung via Luzern durch den Seelisbergtunnel ist zeitintensiv und führt an anderen Orten zu erhöhtem Verkehrsaufkommen und Staus. Auch aus ökologischer Sicht ist dieser Umweg ein Rückschritt.*

*Bereits 1986 genehmigten die beiden Kantonsregierungen Schwyz und Uri nach einer umfassenden Analyse den Zielkatalog für eine Erneuerung der Axenstrasse. Dieser schlug schon damals eine nachhaltige Tunnellösung zwischen Brunnen und Flüelen vor, um die Sicherheit und Verfügbarkeit der wichtigen Nord-Süd-Route zu gewährleisten und Sisikon vom Verkehr zu entlasten.*

*Die Volksinitiative „Axen vors Volk – Für Sicherheit ohne Luxustunnel“ wurde von der Bevölkerung des Kantons Schwyz am 5. Juni 2016 mit 62.8 Prozent an der Urne abgelehnt. Anstatt Sicherheitsbauten realisieren zu können, beschäftigt sich das zuständige Departement in Bern seit Jahren mit Einsprachen.*

*Der Bau der neuen Axenstrasse mit dem Morschacher und Sisikoner Tunnel gehört zum Auftrag „Netz-vollendung Nationalstrasse“ des Bundes. Der Bau der neuen Tunnel dient nicht nur der Umfahrung der stark belasteten Dörfer Sisikon und Ingenbohl-Brunnen sondern auch der Verkehrssicherheit. Das Naturgefahrenrisiko ist hoch. Felsstürze und Murgänge haben immer wieder zur Sperrung der Strasse geführt. So musste beispielsweise 1992 die Strasse wegen eines drohenden Felssturzes am Ölberg sogar acht Monate lang gesperrt werden.*

*Die Fertigstellung dieser Nationalstrasse ist im Interesse der gesamten Schweiz. Die Bevölkerung der Kantone Schwyz und Uri will eine sichere und zeitgemässe Verbindung, welche auch für den Langsam-Verkehr eine sinnvolle Alternative bildet.*

*Der Schwyzer Kantonsrat bzw. die Schwyzer Regierung wird aufgefordert, die Standesinitiative „Sicherheit am Axen – Schutz der Bevölkerung“ zuhanden der Bundesversammlung einzureichen. Der Bund soll sich stärker für die speditive Behandlung der Einsprachen sowie für eine sichere und zeitgemässe Axenstrasse engagieren.»*

## 2. Antwort des Regierungsrates

### 2.1 Projekt N4 Neue Axenstrasse

Mit dem Projekt N4 Neue Axenstrasse wird eine Jahrzehnte alte Pendeuz im Auftrag «Netzvollendung Nationalstrasse» des Bundes erledigt.

Obwohl die Axenstrasse in den letzten Jahrzehnten immer wieder saniert und ausgebaut wurde, genügt sie den heutigen Anforderungen seit Jahrzehnten nicht mehr. Ausserdem musste sie wegen Naturereignissen sowie grossen und schweren Unfällen immer wieder gesperrt werden. Wie die jüngsten Sperrungen im Bereich Gumpisch zeigen, drohen immer wieder Felsabbrüche und Verschüttungen.

### 2.2 Ziele des Projekts

Im Wesentlichen sind es vier Hauptgründe, die das Projekt N4 Neue Axenstrasse erforderlich machen.

#### 2.2.1 Verkehrssicherheit und Verfügbarkeit

Die Verkehrssicherheit und Verfügbarkeit der Strasse können heute nur teilweise gewährleistet werden. Das Risiko der Naturgefahren ist sehr hoch. Wie jüngst fast wöchentlich allgegenwärtig, führen Felsstürze und Rufen immer wieder zur Sperrung der Strasse. Für die Anwohner, Pendler und die Schwyzer, Urner und Tessiner Wirtschaft haben diese Sperrungen stets schwerwiegende Folgen.

Mit der neuen Strasse werden die Sicherheit und Verfügbarkeit wesentlich erhöht. Als zentrales Anliegen verfolgt die neue Axenstrasse die Verbesserung der Benutzersicherheit und nicht die Leistungssteigerung.

#### 2.2.2 Ausweichroute zum Seelisbergtunnel (N2)

Mit der neuen Axenstrasse wird die sogenannte Netzredundanz gewährleistet. Der Bund fordert nämlich, dass die Axenstrasse auch als Ausweichroute zum Seelisbergtunnel (z.B. Sperrung) verfügbar ist.

### 2.2.3 Umfahrung von Sisikon und Entlastung und Brunnen

Der Durchgangsverkehr ist für die Einwohnerinnen und Einwohner von Sisikon eine riesige Belastung und längst nicht mehr zumutbar. Heute führt nämlich der gesamte Strassenverkehr mitten durch das Dorf Sisikon. An Spitzentagen sind es bis zu 14 000 Fahrzeuge. Zudem wird durch die Ortsdurchfahrt der Verkehrsfluss auf der Axenstrasse massiv behindert.

Der Strassenausbau am Axen mit dem Morschacher Tunnel bewirkt auch eine nachhaltige Entlastung des Dorfkerns von Brunnen. Der Mositunnel stellt zwar bereits heute eine Umfahrung von Brunnen dar, jedoch mit Einschränkungen. Bei geschlossenem Tunnel ist nämlich, bei den heutigen Verkehrs- und Ortsverhältnissen, die Dorfdurchfahrt von Brunnen schon heute nicht mehr in der Lage, den Verkehr zu schlucken. Eine heutige Sperrung führt schon zu massivsten Behinderungen und zeitweisem Kollaps des Verkehrssystems.

Weiter ist zu beachten, dass die Geologie und die sehr beengten topografischen Verhältnisse kaum lösbare Hindernisse für Kurzvarianten, d.h. nur Kurzumfahrung für Sisikon, darstellen. Eine Kurzvariante zieht unweigerlich eine Verlängerung der offenen Strecke mit umfangreichen neuen Kunstbauten nach sich. Nur so kann das Ziel, die gesamte Strecke zu sichern, erreicht werden. Doch diese notwendigen neuen Kunstbauten (damit die Fahrbahnen kreuzungsfrei geführt werden können) auf der offenen Strecke sind aus Landschaftsschutzgründen nicht bewilligungsfähig. Gemäss Bundesinventar BLN liegt die bestehende Axenstrasse in einer „Landschaft von nationaler Bedeutung“. Ein massiver Ausbau widerspricht eindeutig den Schutzzielen des BLN-Gebiets.

Die grössten Sicherheitsdefizite auf der Axenstrasse liegen zudem nördlich von Sisikon, so insbesondere bei der langen Axengalerie. Eine Kurzumfahrung von Sisikon entlastet zwar das Dorf vom Durchgangsverkehr. Doch punkto Sicherheit ist damit nichts erreicht. Es ist aber von existenzieller Bedeutung, dass auch die Probleme im – grösstenteils auf Schwyzer Boden liegenden – Nordabschnitt der Axenstrasse gelöst werden.

### 2.2.4 Langsamverkehr

Die Strecke ist aus Sicht für den Langsamverkehr in Bezug auf die Verkehrssicherheit ungeeignet und sehr gefährlich. Heute muss sich der Langsamverkehr (Velos, Landwirtschaftsverkehr, Fussgänger) nämlich neben dem Hauptverkehr buchstäblich vorbeizwängen.

Mit dem Bau der N4 Neue Axenstrasse kann diese Situation massiv entschärft werden. Zudem entstehen gänzlich neue Nutzungsmöglichkeiten für die „alte“ Axenstrasse, die gesellschaftlich wie wirtschaftlich positive Auswirkungen auf die Region haben können. Zweifellos handelt es sich bei der mehrheitlich offen geführten Axenstrasse um ein bauhistorisches einmaliges Werk, eingebettet in eine spektakuläre Kulisse mit einer Ausstrahlung weit über die Kantongrenzen hinaus.

## 2.3 Stand des Verfahrens

Da es sich vorliegend um die Fertigstellung einer Nationalstrasse, also somit um ein Bundesprojekt, handelt, kommt grundsätzlich Bundesrecht zur Anwendung. Die N4 Neue Axenstrasse wird nach dem Plangenehmigungsverfahren nach dem Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11) bewilligt. Die Bewilligungsbehörde ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK, Art. 26 ff. NSG). Die Kantone übernehmen nur die Bauherrschaft im Auftrag des Bundes.

Ende 2014 wurde das Ausführungsprojekt N4 Neue Axenstrasse öffentlich aufgelegt. 57 Einsprachen sind in der Folge eingegangen, viele davon mit Bezug zum Landerwerb. Nach einer Vielzahl von Einigungsgesprächen und Landerwerbsverhandlungen wurde das Projekt optimiert und ange-

passt. Im November 2015 erfolgte deshalb eine Teilneuaufgabe. Durch die Teilneuaufgabe konnten etliche Einsprachen als erledigt betrachtet werden. Mit den übrigen Einsprechenden wurden weitere Einigungsgespräche geführt, mit dem Resultat, dass lediglich noch drei Einsprachen unerledigt sind. Bei diesen besteht keine Aussicht auf eine Einigung.

Die drei noch offenen Einsprachen wurden durch die Bauherrschaft dem UVEK zum Entscheid überwiesen. Die Plangenehmigung mit den Einspracheentscheiden wird gemäss UVEK im ersten Quartal 2020 zu erwarten sein. Gegen die Plangenehmigung kann anschliessend Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesgericht geführt werden.

## 2.4 Wichtigkeit des Projekts – Bewusstsein der Behörden

Der Regierungsrat ist sich der Wichtigkeit des Projekts sehr bewusst. Die Sicherheit und Verfügbarkeit der ganzen Axenstrasse von Brunnen bis nach Flüelen ist so schnell wie möglich zu gewährleisten. Die bis heute immer wieder vorkommenden Sperrungen der Axenstrasse zeigen jedesmal, was für schwerwiegende Folgen dies für die Anwohner, Pendler sowie die Schwyzer, Urner und Tessiner Wirtschaft hat. Die im Herbst 2019 gleichzeitige – zum Glück nur kurzfristige – Sperrung des Seelisbergtunnels zeigte, wie schnell die Kantone Uri und Schwyz von der wichtigen Nord-Süd-Verbindung der Schweiz abgeschnitten wurden. Der ganze Nord-Süd-Verkehr musste die Zentralschweiz grossräumig umfahren. Auch die seit Jahren bestehende unzumutbare Belastung von Sisikon durch den Durchgangsverkehr ist schnell zu eliminieren.

Der Kanton Schwyz wie auch der Kanton Uri hat sich deshalb immer prioritär dafür eingesetzt, dass das Verfahren vorangetrieben werden konnte. Während des Plangenehmigungsverfahrens wurde versucht, so viele Einsprachen wie möglich durch Vergleich und Rückzug zu erledigen. So konnten 54 Einsprachen erledigt werden und drei sind noch offen.

Auch nebst dem formellen Plangenehmigungsverfahren hat sich der Regierungsrat bei den politischen Bundesbehörden stetig für die schnelle und beförderliche Verfahrensbehandlung eingesetzt.

Bei den offenen und dem UVEK zum Entscheid überwiesenen Einsprachen handelt es sich bei den Vorbringen hauptsächlich um fundamentale Anliegen. So u.a. angebliche Verletzungen der Umweltgesetzgebung insbesondere die Kritik, einer unzulässigen Kapazitätserhöhung sowie einer unrechtmässigen Aufklassierung der N4 Neuen Axenstrasse durch den Bundesrat. Die Aufklassierung hätte nach Ansicht der Umweltorganisationen durch das Bundesparlament erfolgen sollen. Die zwei weiteren Einsprachen betreffen insbesondere Privatinteressen, wie Lärmschutz, Landbeanspruchung usw. Bundesrat und Regierungsrat sind überzeugt, dass diese Kritikpunkte haltlos sind. Letztendlich werden die Gerichte darüber befinden müssen.

## 2.5 Standesinitiative

### 2.5.1 Anliegen der Motion

Der Schwyzer Kantonsrat bzw. die Schwyzer Regierung wird aufgefordert, eine Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung einzureichen. Der Bund soll aufgefordert werden, sich stärker für die speditive Behandlung der Einsprachen sowie für eine sichere und zeitgemässe Axenstrasse zu engagieren.

### 2.5.2 Gegenstand einer Standesinitiative

Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) räumt jedem Kanton das Recht ein, der Bundesversammlung Initiativen zu

unterbreiten. Das Initiativrecht beinhaltet nach Art. 160 Abs. 1 BV und Art. 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) das Recht jedes Kantons, vorzuschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet (vgl. auch Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender; Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage 2008, Rz 2 zu Art. 160 BV).

Gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) entscheidet der Kantonsrat über die Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

### 2.5.3 Erwägungen

#### a) *Formelle Zulässigkeit*

Die Stossrichtung der Motion geht dahin, dass sich die Bundesversammlung in ein laufendes bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren einbringen soll und die Verfahrensleitung (UVEK) zu einer speditiven Behandlung der Einsprachen anhalten sowie sich für eine sichere und zeitgemässe Axenstrasse engagieren soll.

Gegenstand einer Standesinitiative kann jedoch nur der Erlass eines Gesetzes oder Anpassungen eines Gesetzes sein. Die Standesinitiative kann nicht für nichtgesetzgeberisch ausgerichtete Begehren eingesetzt werden (Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss; Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung; Kommentar zum Parlamentsgesetz; Basel 2014; Art. 115 N 13). Das Anhalten einer Behörde um beförderliche Behandlung eines Bewilligungsverfahrens kann somit nicht Gegenstand sein. Eine solche Kompetenz liegt nicht beim eidgenössischen Parlament. Sie würde auch die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive – hier Bundesparlament und Plangenehmigungsbehörde – tangieren.

In der Vorprüfung nach Art. 116 i.V.m. 110 ParlG müssten die zuständigen Kommissionen beider Räte der Standesinitiative nicht Folge leisten und die Standesinitiative käme schon gar nicht zur Beratung in den beiden Räten.

Der Regierungsrat empfiehlt dem Kantonsrat schon deshalb, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

#### b) *Materieller Inhalt*

Dem Regierungsrat ist die Wichtigkeit des Projekts sehr bewusst und hat auch ein grosses Interesse, dass das Verfahren – und somit die noch hängigen Einsprachen – so schnell wie möglich abgeschlossen werden kann und der rechtskräftige Plangenehmigungsentscheid vorliegt. In diesem Sinne ist man mit dem Motionär gleicher Meinung und stimmt dessen Grundanliegen völlig zu. Der Regierungsrat (bzw. die Verwaltung) hat, wie schon aufgezeigt, alles Mögliche in seiner Hand stehende ergriffen, um das Verfahren zu beschleunigen.

Aber auch wenn es sich um ein eigentliches gesetzgeberisches Begehren ans Bundesparlament handeln würde und somit als Gegenstand einer Standesinitiative in Frage käme, kommt der Regierungsrat zum selben Schluss, dass dem Kantonsrat die nicht Erheblicherklärung beantragt werden soll.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass sich die zuständige Entscheidbehörde UVEK um die Wichtig- und Dringlichkeit des in Frage stehenden Projekts bewusst ist. Anlässlich eines Delegationsbesuches der Kantone Uri und Schwyz am 26. November 2019 zum Thema «Herausforderung

Axenstrasse» wurde zudem mitgeteilt, dass ein Entscheid zum Plangenehmigungsverfahren im 1. Quartal 2020 erwartet werden kann.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass im Plangenehmigungsverfahren demnächst ein entscheidender Meilenstein erreicht werden kann und der Baubeginn einen Schritt weiter ist.

*c) Schlussfolgerung*

Der Regierungsrat kommt aufgrund der vorgemachten Erwägungen zum Schluss, dass die Motion M 20/19: Standesinitiative „Sicherheit am Axen – Schutz der Bevölkerung“ nicht erheblich erklärt werden soll.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 20/19 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Volkswirtschaftsdepartement; Tiefbauamt.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel  
Landammann



Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber