

Beschluss Nr. 309/2020
Schwyz, 21. April 2020 / ju

Postulat P 23/19: Anpassung der Verordnung zum Schutze der Gebiete Sägel und Schutt sowie des Lauerzersees
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 13. Dezember 2019 hat Kantonsrat Dr. Daniel Woodtli folgendes Postulat eingereicht:

«Der Regierungsrat hat 1986 die Gebiete Sägel und Schutt sowie Teile der Ufer und angrenzender Wasserflächen des Lauerzersees unter Schutz gestellt. Er hat dazu die Verordnung zum Schutze der Gebiete Sägel und Schutt sowie des Lauerzersees vom 16. Dezember 1986 (SGSSV; SRSZ 722.211) erlassen. Der Schutz bezweckt, diese Gebiete in ihrer Eigenart und als Lebensraum einer möglichst vielfältigen Pflanzen- und Tierwelt zu erhalten und zu pflegen. Aus diesem Grund wurde in § 3 Abs. 2 Bst. k SGSSV das Fahren und Parkieren im Schutzgebiet durch Unbefugte untersagt. Von diesem Verbot ausgenommen ist die Sägelstrasse. Diese Ausnahme in der 33jährigen Verordnung entspricht nicht mehr den heutigen verkehrspolitischen Grundsätzen und Bedarf deshalb dringend einer Anpassung an heutige Verhältnisse.»

Die vom Verbot ausgenommene, täglich stark befahrene Sägelstrasse stellt heute für Menschen, die das Gebiet als Freizeit- und Naherholungszone rege benutzen, ein hohes Gefahrenpotenzial dar. Die Strasse durch das Naherholungs- und Schutzgebiet wird heute missbräuchlich als Autobahnzubringer für Pendler aus den Räumen Steinen, Steinerberg, Sattel und zunehmend auch aus der Region Ägerisee benutzt.

Am 11. Oktober 2018 wurde der Regierungsrat mittels einer parlamentarischen Anfrage auf die unhaltbare Situation aufmerksam gemacht und gefragt, wie er die Situation zu entschärfen gedenke. Der Regierungsrat antwortete damals: „Neben ihrer Nutzung durch den Langsamverkehr (vor allem Fussgänger und Velofahrer) hat die Sägelstrasse eine wichtige Funktion als Zubringer für Motorfahrzeuge aus der Gemeinde Steinen zum Autobahnanschluss in Goldau sowie als Verbindung zwischen den Gemeinden Steinen und Lauerz.“ Er hat die Beibehaltung auch aus heutiger Sicht folgendermassen begründet: „Es handelt sich somit um eine altrechtliche Anlage.“

Die Antwort des Regierungsrates hat ausser Acht gelassen, dass der motorisierte Verkehr wie überall auch im Kanton Schwyz merklich zugenommen hat. Die Zahl der Motorfahrzeuge im Kanton hat sich gemäss Bundesamt für Statistik in den letzten 35 Jahren von 40 325 (1980) auf 134 140 (2018) Motorfahrzeuge mehr als verdreifacht. Die Infrastruktur stösst deshalb zunehmend an ihre Grenzen und ist, aufgrund der zunehmenden Urbanisierung des Talkessels von Schwyz, dem vermehrten Verkehrsaufkommen nicht mehr gewachsen. Die motorisierte Bevölkerung reagiert, indem sie auf Schleichwege ausweicht. Das ist nachvollziehbar, führt in Bezug auf die Sägelstrasse jedoch zu einer Mehrbelastung, welcher die Strasse baulich nicht gewachsen ist.

Die einmalige Landschaft und die naturnahen Lebensräume rund um den Lauerzersee zu erhalten und aufzuwerten, sowie das Landschaftspotenzial in Kombination mit den Interessen des Tourismus zu fördern, wird von allen politischen Parteien im Kanton begrüsst. Einfache Verbesserungen, wie aus verschiedenen Kreisen vorgeschlagen mittels Trennung des Langsam- und Pendlerverkehrs durch Verbreiterung der Strasse, Errichtung eines Fussgängerstegs oder andere bauliche Massnahmen zur Verkehrsberuhigung, sind wegen übergeordneter Bundesgesetzgebung (BLN-Gebiet, Moorschutz) nicht möglich und Teilfahrverbote oder Geschwindigkeitsbeschränkungen werden als wenig praktikabel erachtet. Aus diesen Gründen lässt sich die Situation nur entschärfen, wenn auch für die Sägelstrasse ein Fahrverbot für Unbefugte verhängt wird.

Im Sinne einer konsequenten Anwendung des Nutzungsplans mit klarem Bekenntnis zum Naherholungs- und Naturschutzgebiet Lauerzersee/Sägel/Schutt mit überregionaler Bedeutung ist aus obenerwähnten Gründen eine Anpassung der SGSSV an die heutigen Verhältnisse unabdingbar. Der Regierungsrat wird deshalb aufgefordert, die SGSSV zu ändern und in § 3 Abs. 2 Bst. k SGSSV die Ausnahme für die Sägelstrasse ersatzlos zu streichen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Die von Kantonsrat Dr. Daniel Woodtli festgestellte Verkehrssituation auf der Sägelstrasse ist dem Regierungsrat bekannt. Tatsächlich hat die Sägelstrasse eine wichtige Funktion als Zubringer für Motorfahrzeuge aus dem Raum Steinen, Steinerberg und zunehmend aus dem Raum Sattel/Ägeri zum Autobahnanschluss in Goldau. Heute verkehren auf der ursprünglich einspurig angelegten, abschnittsweise nur 3.60 m breiten Sägelstrasse rund 2200 Motorfahrzeuge pro Tag. Bereits das Kreuzen mit zwei Personenwagen gestaltet sich schwierig, und die Teilnehmer des Langsamverkehrs (Fahrrad- und Rollschuhfahrende, Fussgänger) fühlen sich unsicher und geraten immer wieder in gefährliche Situationen. Bei den betroffenen Fussgängern handelt es sich in der Regel um Erholungssuchende (Jogger, Wanderer, Spaziergänger, teilweise mit Kinderwagen und Hunden), bei den Fahrradfahrern um Erholungssuchende und Lauerzer Schüler, welche die Oberstufe in Steinen besuchen. Rollschuhfahrende sind vor allem an schönen Sommer-Abenden und Sommer-Weekenden auf der Sägelstrasse und rund um den Lauerzersee unterwegs.

Die Sägelstrasse führt durch verschiedene sich überlagernde Schutzgebiete, so auf rund 1540 Metern durch die Moorlandschaft Nr. 235 «Sägel/Lauerzersee» und durch das BLN-Gebiet Nr. 1604 «Lauerzersee», auf rund 960 Metern durch oder entlang des Flachmoors Nr. 3024 «Sägel» von nationaler Bedeutung sowie auf rund 800 Metern durch das kantonale Naturschutzgebiet «Lauerzersee-Sägel-Schutt», welches im Rahmen der laufenden Nutzungsplanung Moorlandschaft Sägel/Lauerzersee auf die gesamte Moorlandschaft ausgedehnt werden soll.

Massgeblich für die Realisierbarkeit von Bauten und Anlagen und damit auch für einen Ausbau der Sägelstrasse in den obgenannten Schutzobjekten sind die strengen Moorschutzbestimmungen des Bundes. Nach Art. 4 der eidgenössischen Flachmoorverordnung vom 7. September 1994

(SR 451.33, FMV) sind die Flachmoore von nationaler Bedeutung ungeschmälert zu erhalten. Nach Art. 5 Abs. 2 FMV haben die Kantone dafür zu sorgen, dass in den Flachmooren von nationaler Bedeutung keine Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen errichtet bzw. vorgenommen werden, sofern sie nicht der Aufrechterhaltung des Schutzziels (Bst. b) oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen und den Schutzzielen nicht widersprechen (Bst. d).

Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a der eidgenössischen Moorlandschaftsverordnung vom 1. Mai 1996 (SR 451.35, MLV) sind die Moorlandschaften vor Veränderungen zu schützen, welche ihre Schönheit oder ihre nationale Bedeutung beeinträchtigen. Nach Art. 5 Abs. 2 Bst. d MLV sorgen die Kantone insbesondere dafür, dass Bauten und Anlagen, die weder mit der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, noch mit dem Schutz von Menschen vor Naturereignissen, dem Unterhalt oder der Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen in Zusammenhang stehen, noch der Biotoppflege oder der Aufrechterhaltung der typischen Besiedlung dienen, nur ausgebaut oder neu errichtet werden, wenn sie nationale Bedeutung haben, unmittelbar standortgebunden sind und den Schutzzielen nicht widersprechen.

Nach Art. 4 FMV soll in gestörten Moorbereichen die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, gefördert werden. Nach Art. 8 FMV und MLV sorgen die Kantone zudem dafür, dass bestehende Beeinträchtigungen von Moorobjekten und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig gemacht werden.

Die Sägelstrasse hat schon lange vor der Ausscheidung der obgenannten eidgenössischen und kantonalen Schutzgebiete als von Motorfahrzeugen befahrene Strasse bestanden. Ihre Anlage ist somit altrechtlich und in ihrem Bestand garantiert. Über die Sägelstrasse werden grosse landwirtschaftlich genutzte Flächen im Naturschutzgebiet erschlossen. Sie muss deshalb weiterhin mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen befahren werden können. Ein Ausbau der Strasse ist aber weder für die Aufrechterhaltung der Ziele des Flachmoorschutzes noch für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung notwendig. Der Strassenausbau dient auch keinem anderen der obgenannten Zwecke und hat keine nationale Bedeutung. Er ist deshalb moorschutzrechtlich nur zulässig, wenn er im Sinne von Art. 4 und 8 FMV sowie Art. 8 MLV mit der Behebung einer bestehenden Beeinträchtigung oder/und einer nachweislichen Verbesserung für die angrenzenden Flachmoore und die Moorlandschaft verbunden ist.

2.2 Lösungssuche

Im Wissen um die gefährliche Verkehrssituation auf der Sägelstrasse befassen sich verschiedene kantonale Ämter (Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung, Amt für Natur, Jagd und Fischerei) aus Baudepartement, Volkswirtschaftsdepartement und Umweltdepartement sowie der Bezirk Schwyz als Strassenträger seit mindestens 15 Jahren im Rahmen der Richtplangergänzung Rigi-Mythen II, des Entwicklungskonzepts Lauerzersee und der laufenden Nutzungsplanung Moorlandschaft Sägel/Lauerzersee mit der Suche nach einer Lösung.

Es wurden folgende Massnahmen bzw. Betriebskonzepte geprüft:

Ohne Strassenverbreiterung:

- Beibehaltung des bisherigen Verkehrsregimes (Nullvariante);
- Vollsperrung für den motorisierten Individualverkehr (MIV), ausgenommen Anstösser und landwirtschaftlicher Verkehr;
- Richtungsbetrieb mit baulichen Massnahmen (Leitplanke für Abtrennung des Fussverkehrs) und Lichtsignalen an beiden Strassenenden;
- Richtungsbetrieb mit Markierungsmassnahmen und Lichtsignalen an beiden Strassenenden;
- zeitliche Einschränkungen für den MIV, zum Beispiel werktags zwischen 19.00 und 5.00 Uhr und an Wochenenden, ausgenommen Anstösser und landwirtschaftlicher Verkehr;
- Anlage eines Fussgängersteiges neben dem Strassentrassee;

- Anlage eines Wanderweges auf verbreiteter Strassenschulter;
- Anlage von Ausweichstellen;
- Verkehrsberuhigung durch das Anbringen von Hindernissen;
- Autobahn-Halbanschluss im Raum Steinen.

Mit Strassenverbreiterung:

- Strassenverbreiterung auf 4.70 oder 5.10 Meter Fahrbahnbreite und Anlage eines 2 Meter breiten Fussgängerstegs;
- Strassenverbreiterung auf 4.70 oder 5.10 Meter Fahrbahnbreite und Anlage eines 3 Meter breiten Langsamverkehrstreifens, erhöht abgesetzt oder durch Grünstreifen von Fahrbahn für Motorfahrzeuge abgetrennt.

Die Prüfung hat ergeben, dass keine der geprüften Massnahmen gleichzeitig ausreichend wirksam, von der Bevölkerung akzeptiert und ohne rechtliche Schwierigkeiten zu verwirklichen ist. Die Massnahmen ohne Strassenverbreiterung sind zwar mehr oder weniger moorschutzkonform aber aus folgenden Gründen unzulänglich:

- Mit der Anlage von Ausweichstellen ergeben sich nur Erleichterungen für den MIV, die Sicherheitsprobleme des Langsamverkehrs bleiben aber weitgehend bestehen.
- Die Anlage eines Wanderweges auf einer verbreiterten Strassenschulter und die Anlage eines Fussgängersteges neben dem Strassentrassee dienen nur der Sicherung des Fussgängerverkehrs. Fahrradfahrende müssen weiterhin zusammen mit dem MIV auf der schmalen Fahrbahn verkehren und würden weiterhin gefährdet bleiben.
- Der Richtungsbetrieb mit Lichtsignalen sowie die Anlage von Verkehrshindernissen zur Verkehrsberuhigung werden von der Bevölkerung nicht akzeptiert, beeinträchtigen die Moorlandschaft (Lichtsignale) und verleiten möglicherweise zu besonders rasanten Fahrten zwischen den Signalen.
- Die zeitlichen Einschränkungen für den MIV werden von der Bevölkerung nicht akzeptiert und sind nur mit erheblichem Kontrollaufwand durchzusetzen.
- Eine vollständige Sperrung der Sägelstrasse hätte eine Verlagerung der rund 2200 Fahrten auf andere Strassen, insbesondere auf Gotthard-, Berg- und Parkstrasse durch das Dorf Goldau zur Folge und wird von der Bevölkerung nicht akzeptiert.
- Ein Autobahn-Halbanschluss wird vom zuständigen Bundesamt für Strassen (ASTRA) abgelehnt, einerseits aus Kosten-/Nutzen Gründen und andererseits, weil er zu nahe bei bestehenden anderen Anschlüssen zu liegen käme.

Alle Massnahmen mit Strassenverbreiterung widersprechen geltendem Moorschutzrecht. Es sei denn, es kann glaubhaft aufgezeigt werden, dass die Verwirklichung des Projektes mit einer Behebung von bestehenden Beeinträchtigungen und einer Verbesserung für die umliegenden Moore und die Moorlandschaft verbunden ist.

Trotz der moorschutzrechtlichen Schwierigkeiten ist deshalb die Strassenverbreiterung auf 4.70 Meter mit anschliessendem (leicht erhöht abgesetztem) Langsamverkehrstreifen von 3 Metern Breite als Bestvariante aus der aktuellsten Variantenprüfung im Rahmen der laufenden Nutzungsplanung Moorlandschaft Sägel/Lauerzersee des Umweltdepartements hervorgegangen. Dies ist wie folgt begründet:

- Die Sicherheit von Langsamverkehr und MIV auf der Sägelstrasse wird erheblich verbessert.
- Die von der Gemeinde Steinen und ihrer Bevölkerung verlangte Zubringerfunktion zum Autobahnanschluss in Goldau bleibt erhalten.
- Es entstehen keine neuen Verkehrsbelastungen in Wohngebieten von Goldau.
- Die landwirtschaftliche Erschliessung wird dank besserer Kreuzungsverhältnisse auf der Sägelstrasse verbessert.

- Mit der Strassenverbreiterung kann das Strassentrassee so neu aufgebaut werden, dass es stabiler, besser wasserdurchlässig und mit Durchlässen für Kleintiere (insbesondere Amphibien) besser an die spezifischen moorhydrologischen und ökologischen Verhältnisse im Flachmoor und in der Moorlandschaft angepasst ist.
- Mit dem Ersatz der durch den Strassenausbau in Anspruch genommenen Flachmoorflächen (27 Aren) durch Rückführung von heute intensiv genutztem Grünland zu Moorvegetation im Verhältnis 1:2.5 kann der Forderung der generellen Verbesserung für Flachmoor und Moorlandschaft entsprochen werden.

Diese Lösungsvariante wird deshalb im Rahmen der Nutzungsplanung Moorlandschaft Sägel/Lauerzersee weiterverfolgt. Der Nutzungsplan wurde am 17. März 2020 in eine zweite Anhörung bei den betroffenen Gemeinden und dem Bundesamt für Umwelt geschickt und soll wenn möglich im zweiten Quartal 2020 öffentlich aufgelegt werden.

Da es noch mehrere Jahre dauern wird, bis die heute verfolgte oder gegebenenfalls eine andere dauerhafte Lösung verwirklicht werden kann, prüfen der Bezirk Schwyz und das kantonale Tiefbauamt als Sofortmassnahme eine Geschwindigkeitsbeschränkung durch entsprechende Reduktion der signalisierten Höchstgeschwindigkeit auf der Sägelstrasse. Diese verhältnismässig rasch realisierbare Massnahme wird aber nur eingeführt, wenn sie genügend Akzeptanz beim MIV findet, das heisst im Sinne von Art. 108 Abs. 4 der eidgenössischen Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21) zweck- und verhältnismässig ist. Im Sommer 2020 soll ein diesbezüglicher Verkehrsversuch durchgeführt werden.

2.3 Fazit

Das Anliegen einer Anpassung der kantonalen Verordnung zum Schutze der Gebiete Sägel und Schutt sowie des Lauerzersees vom 16. Dezember 1986 (SRSZ 722.211, SGSSV) ist berechtigt. Allerdings stösst der Postulant damit offene Türen ein. Mit der laufenden, vom Umweltdepartement geführten kantonalen Nutzungsplanung Moorlandschaft Sägel/Lauerzersee wird die SGSSV aus dem Jahr 1986 derzeit einer Totalrevision unterzogen. Im Rahmen dieser Planung wird unter Wahrung der Belange des Moorschutzes auch nach einer Lösung der Sicherheitsprobleme auf der Sägelstrasse gesucht. Die derzeit verfolgte Bestvariante sieht einen Ausbau der Strasse mit Langsamverkehrsstreifen vor. Von einer Sperrung der Sägelstrasse wird abgesehen, weil sie zu unerwünschten Verkehrsumlagerungen durch Wohngebiete von Goldau führen würde. Auch die Prüfung einer Geschwindigkeitsbeschränkung als Sofortmassnahme ist bereits im Gang. Das Postulat ist demzufolge nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 23/19 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Umweltdepartement; Amt für Natur, Jagd und Fischerei.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

