



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

10. März 2020

Nr. 2020-153 R-150-13 Motion der FDP-Fraktion und der SVP-Fraktion (Theophil Zurfluh, Sisikon) zur Einreichung einer Standesinitiative für eine vorgezogene bauliche Lösung im Gebiet «Gumpisch» (Axenstrasse); Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 13. November 2019 gaben die FDP-Fraktion (Erstunterzeichner Landrat Theophil Zurfluh, Sisikon) und die SVP-Fraktion (Zweitunterzeichner Landrat Christian Schuler, Erstfeld) eine Motion «zu Einreichung einer Standesinitiative für eine vorgezogene bauliche Lösung im Gebiet 'Gumpisch' (Axenstrasse)» ein. Ausgangspunkt der Motion bildet der Steinschlag im Gumpischtal und die damit verbundenen sicherheitsbedingten Sperrungen der Axenstrasse. Die Motion zielt auf eine Standesinitiative ab, mittels derer unverzüglich bauliche Massnahmen an der Nationalstrasse N4 im Gebiet Gumpisch der Verkehrsteilnehmenden erwirkt werden sollen, um dort die Sicherheit wieder zu gewährleisten. Die langen Unterbrüche hätten nämlich gravierende Auswirkungen auf die Urner Volkswirtschaft.

II. Antwort des Regierungsrats

1. Einleitende Bemerkungen

Mit dem Projekt N4 «Neue Axenstrasse» soll die Sicherheit und die Verfügbarkeit auch im Gebiet Gumpisch erhöht werden. Das Projekt wurde im Jahr 2014 aufgelegt. Gegen das Projekt sind diverse Einsprachen eingegangen. Seit Herbst 2014 läuft das Plangenehmigungsverfahren. Selbst wenn die Plangenehmigungsverfügung im Frühjahr 2020 ausgestellt werden sollte, ist heute mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass einzelne Einsprecher Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und anschliessend beim Bundesgericht einlegen werden. Mit der Standesinitiative möchten die Motionäre erreichen, dass die Bauarbeiten im Gebiet Gumpisch vorgezogen werden dürfen, dies im Interesse der Sicherheit, aber auch im Interesse der Wirtschaft, die die Auswirkungen von vorsorglichen Sperrungen oder von Sperrungen nach Steinschlägen stark zu spüren bekommt.

Nach den Steinschlagereignissen vom 28. Juli 2019 und vom 2. Oktober 2019 im Gumpischtal wurden zahlreiche Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in diesem Gebiet ergriffen. Es wurden mehrere Radaranlagen installiert, die Bewegungen im Lockergestein registrieren und im Ereignisfall zu einer Sperrung des Strassenabschnitts führen. Es wurden zahlreiche Steinschlagnetze installiert. Es wurde

ein Umlenkdammbau, der einen allfälligen Murgang kanalisieren soll. Mit diesen Massnahmen konnte die Situation vor Ort sicherheitsmässig erheblich verbessert werden. In die Sofortmassnahmen wurden mehrere Millionen Franken investiert.

Um die Strasse verfügbarer zu machen, braucht es den Bau einer neuen Galerie. Diese ist Bestandteil des Projekts N4 «Neue Axenstrasse». Rechtlich gesehen kann vor dem Vorliegen der Plangenehmungsverfügung nicht gebaut werden. Sobald die Plangenehmigung vorliegt, können die Einsprechenden aber ihre Anliegen ans Bundesverwaltungsgericht weiterziehen (Beschwerde). Gegebenenfalls könnte die Bauherrschaft dann beantragen, dass dem Verfahren zumindest für das Teilprojekt Galerie Gumpisch die aufschiebende Wirkung entzogen wird, so dass mit den Bauarbeiten trotz Beschwerde begonnen werden könnte. Es lässt sich aber nicht mit Bestimmtheit sagen, ob das Gericht einen solchen Antrag gutheissen wird.

Die Motionäre möchten sicherstellen, dass unabhängig vom gegenwärtigen Verfahren im Abschnitt Gumpisch umgehend gebaut wird. Die Projektleitung N4 «Neue Axenstrasse» klärt zurzeit, ob es möglich ist, die entsprechenden Arbeiten aus dem vorgesehenen Projektablauf herauszulösen und vorzuziehen oder ob es andere Möglichkeiten im Rahmen des Projekts gibt.

2. Zur geforderten Standesinitiative

Die erwähnte Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 Bundesverfassung [BV]; SR 101) verlangt unverzüglich bauliche Massnahmen im Bereich Gumpisch, um dort die Sicherheit wieder zu gewährleisten.

Obwohl die Forderung sachlich verständlich ist, spricht sich der Regierungsrat aus rechtlichen und ordnungspolitischen Gründen gegen die Einreichung der geforderten Standesinitiative in Bern aus. Das Vorgehen dürfte nämlich kaum initiativfähig sein und könnte darüber hinaus als Einmischung des Parlaments in ein laufendes Rechtsmittelverfahren verstanden werden. Auch weitere Gründe sprechen gegen die Erheblicherklärung der Motion.

2.1. Fehlende eigenständige Bedeutung

Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit wurden von Bundesseite bereits eingeleitet bzw. teilweise schon umgesetzt (Damm, Elimination grosser Blöcke, Schutznetze, elektronische Überwachung). Vom Wortlaut her verlangt die Initiative insofern nichts, was nicht schon in die Wege geleitet wurde. Ein entsprechender Bundesbeschluss hätte daher materiell keine eigenständige Bedeutung und im Grunde genommen kein zusätzliches Gewicht.

2.2. Kompetenzbereich

Nach Artikel 160 Bundesverfassung (BV; SR 101) steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Ob das Begehren überhaupt initiativfähig ist, erscheint fraglich. Die erwähnte Verfassungsbestimmung sieht nämlich einen Numerus clausus der Erlassarten vor. Ausgehend von der Kompetenz des Bundesparlaments, das die Standesinitiative ja behandelt, kann daher die Standesinitiative einzig eingereicht werden als Entwurf oder allgemeine Anregung zu

- einer Verfassungsänderung,
- einem Gesetz oder
- einem Bundesbeschluss der Bundesversammlung.

Die vorliegende Initiative erfüllt die Anforderungen an ein Gesetz nicht. Es geht ja nicht darum, dass ein allgemeingültiges Gesetz erlassen werden soll, das auch für die Axenstrasse gilt. Vielmehr greift sie direkt in den Kompetenzbereich der Bundesverwaltung bzw. der Richter ein, indem sie eine konkrete Umsetzungsforderung für die Axenstrasse aufstellt. Das aber kann nicht Gegenstand einer Standesinitiative sein.

2.3. Problem des sogenannten selbsttragenden Bundesbeschlusses

Vorliegend käme allenfalls die Kategorie des sogenannten Bundesbeschlusses in Frage. Mit dieser Kategorie steht eine Erlassart für nicht-rechtsetzende Bestimmungen, d. h. Einzelakte, zur Verfügung. Der Bundesbeschluss ist das Instrument der Bundesversammlung für Einzelakte, die weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz die erforderliche rechtssatzmässige Grundlage finden. Es existiert vorliegend kein Grunderlass, auf den sich der Beschluss zu stützen vermag. Ein Beschluss über bauliche Massnahmen im Bereich Gumpisch wäre ein solcher Einzelakt.

Ohne gesetzliche Grundlage auf Bundesebene würde es sich dabei jedoch um einen sogenannten «selbsttragenden Bundesbeschluss» handeln, der grundsätzlich nur in sicherheitspolitischen Notlagen zulässig ist (Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV). Entsprechend lässt sich die geforderte Standesinitiative auch nicht in die Form eines Bundesbeschlusses kleiden.

2.4. Gewaltentrennung; Eingriff in laufende (Rechtsmittel-)Verfahren

Der Bereich Gumpisch liegt im Perimeter des Ausführungsprojekts der «Neuen Axenstrasse». Dieses ist Gegenstand eines laufenden Verfahrens (Plangenehmigungsverfahren). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Gewaltentrennung verbietet es sich, mittels politischer Instrumente in ein laufendes (Rechtsmittel-)Verfahren einzugreifen.

2.5. Zusammenfassende Wertung

Obwohl die Forderung sachlich verständlich ist, spricht sich der Regierungsrat gegen die Einreichung der geforderten Standesinitiative in Bern aus. Denn gegen das Vorgehen sprechen rechtliche und ordnungspolitische Überlegungen und Gesichtspunkte.

Aufgrund der bereits getroffenen Sicherungsmassnahmen des Bundes und mit Blick auf das laufende Plangenehmigungsverfahren und die bevorstehenden Entscheide, erachtet es der Regierungsrat im Übrigen als erfolgsversprechender, wenn der Kanton Uri gemeinsam mit dem Kanton Schwyz die Bestrebungen weiterverfolgt, dass das Teilprojekt Galerie Gumpisch raschmöglichst realisiert werden kann, indem allfälligen Beschwerden gegen das Vorhaben für diesen Bereich die aufschiebende Wirkung entzogen wird.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion der FDP-Fraktion und der SVP-Fraktion (Theophil Zurfluh, Sisikon) zur Einreichung einer Standesinitiative für eine vorgezogene bauliche Lösung im Gebiet «Gumpisch» (Axenstrasse) als nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Tiefbau; Amt für Betrieb Nationalstrasse; Direktionssekretariat Baudirektion und Baudirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'E. B. C.', written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.