

Beschluss Nr. 626/2025
Schwyz, 26. August 2025 / ju

Interpellation I 19/25: Autobahnüberdachungen als Ansatz gegen die Wohnungsknappheit?
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 26. Juni 2025 haben Kantonsrat Dr. Alexander Lacher und neun Mitunterzeichner folgende Interpellation eingereicht:

«Die Wohnungsknappheit bzw. die damit verbundene Erhöhung der Wohnkosten beschäftigt auch die Schwyzer Bevölkerung stark. Diese unschöne Entwicklung ist angebotsseitig insbesondere auf die Baulandknappheit zurückzuführen.

Darum sind nun dringend innovative Konzepte gefragt, um innerhalb der engen raumplanerischen Spielräume neue Siedlungsräume zu schaffen. Die Ziele der Innenverdichtung oder, etwas breiter ausgelegt, die effiziente Nutzung der Ressource Boden, sind dabei zu berücksichtigen.

Eine mögliche Lösung könnten Überdachungen von Autobahnabschnitten in Siedlungsgebieten sein – also eine Doppelnutzung von überbautem Boden im Sinne der Innenverdichtung. Ein “Leuchtturm” hierfür ist Altendorfs Autobahnüberdachung, dank derer nicht nur Wohnraum geschaffen, sondern auch die dörfliche Lebensqualität massiv aufgewertet wurde.

Wir bitten den Regierungsrat, in diesem Kontext folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Wie sind in dieser Angelegenheit die Zuständigkeiten zwischen Gemeinde, Kanton und Bund geregelt?*
- 2. Erachtet der Regierungsrat punktuelle Autobahnüberdachungen grundsätzlich als taugliches Mittel zur Bekämpfung der Landknappheit?*
- 3. Hat der Regierungsrat bereits Vorstellungen, welche Autobahnabschnitte sich im Kanton für Überdachungen anbieten könnten?*
- 4. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, diesbezügliche Anliegen der Gemeinden als “Dreh-scheibe” zentral zu koordinieren und die raumplanerischen Rahmenbedingungen nötigenfalls*

zu verbessern? Kann sich der Regierungsrat insbesondere vorstellen, Gespräche mit dem ASTRA zu koordinieren?

5. *Wäre der Regierungsrat grundsätzlich offen für sog. public private partnerships (PPP), bei denen die öffentliche Hand mit privaten Investoren (z.B. Wohnbaugenossenschaften) zusammenarbeitet?*

Wir danken dem Regierungsrat für die Beantwortung unserer Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Schwyz ist in den letzten Jahrzehnten stark gewachsen. So stieg sie im Zehnjahresschritt von 97 354 im Jahr 1980 auf 111 510 (1990), 128 786 (2000), 146 210 (2010), 161 481 (2020) und dann 168 906 im Jahr 2024. In den 44 Jahren seit 1980 bedeutet dies somit eine Zunahme um 73.5 %. Diese Entwicklung hat mannigfache Gründe und Ursachen, wobei aber die Lage des Kantons im näheren Umfeld mehrerer städtischer Regionen und dabei insbesondere des Metropolitanraums Zürich, die (anfänglich) breite Verfügbarkeit von Bauland für Wohn- und Gewerbebauten sowie eine erfolgreiche Politik mit einem relativ sparsamen Staatshaushalt und (auch daraus resultierender) attraktiver Steuerbelastung im Vordergrund stehen dürften. Insgesamt hat sich der Kanton Schwyz zu einem sehr erfolgreichen Wohn- und Wirtschaftsstandort entwickelt.

Die dargestellte rasante Bevölkerungsentwicklung, welche sich erfreulicherweise eben zusätzlich auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht widerspiegelt, bringt nebst vielen positiven Folgen aber auch zahlreiche Herausforderungen mit sich. Von diesen stechen zunehmend die Verfügbarkeit von ausreichend und bezahlbarem Wohnraum, darüber hinausgehend aber auch der Druck auf die öffentliche und private Infrastruktur im Allgemeinen heraus. Entsprechend fliessen diese Themenfelder auch stark in die nationale und kantonale Politik ein, wobei sich immer wieder bestätigt, dass sich wirksame Lösungen nicht einfach und rasch finden lassen. So sind angesichts der Vielschichtigkeit der Ursachen und Auswirkungen des starken Bevölkerungswachstums auch entsprechend breitgefächerte Massnahmenansätze gefragt, die letztlich wohl nur in einer Gesamtheit zu nachhaltigen Ergebnissen führen.

Der Kanton Schwyz geht diese Herausforderungen mit einem breiten Paket an Strategien, Planungen, Programmen und Konzepten an. Zu nennen sind etwa seine Strategie Wirtschaft und Wohnen 2035, die Raumentwicklungsstrategie, der kontinuierliche Prozess der Richtplanung, die Gesamtverkehrsstrategie 2040, die Strategie öffentlicher Verkehr 2040 und die Strassenbauprogramme.

Eben erst hat der Regierungsrat dem Kantonsrat, unter anderem basierend auf dem Aktionsplan Wohnungsknappheit des Bundes vom 13. Februar 2024, eine Auslegeordnung zu möglichen Massnahmen für die Schaffung von mehr Wohnraum unterbreitet (RRB Nr. 373/2025). Nachdem der Wohnungsbau nach breitem Verständnis keine direkte staatliche Aufgabe darstellt, zielen diese Ansätze primär auf die weitere Verbesserung betroffener Rahmenbedingungen ab. Kritisch festgehalten hat der Regierungsrat in seinem Bericht abschliessend aber auch, dass es wenig zielführend und nachhaltig scheine, wenn mit verschiedenen Massnahmen der Wohnungs- und allgemein Infrastrukturbau immer weiter forciert würden, ohne dass sich daraus im Ergebnis eine wesentliche Entspannung der Situation ergibt, weil gleichzeitig auch die entsprechende Nachfrage stets weiter, allenfalls gar exponentiell zunehme. Damit soll gesagt sein, dass mögliche Ansätze, welche auf eine Beseitigung infrastruktureller Defizite abzielen, in einen gesamtheitlichen Kontext zu stellen sind. Das sowohl mit Blick auf die Auswahl der hierfür möglichen Mittel als

auch hinsichtlich der entsprechenden Ursachen bzw. eines etwaigen diesbezüglichen Handlungsbedarfes.

Dass die Gemeinden im Bezirk Höfe bereits seit längerem besonders stark von den zuvor angesprochenen Entwicklungen und den damit einhergehenden Herausforderungen wie Wohnungsknappheit und steigende Wohnungskosten betroffen sind, ist allgemein bekannt. Vor diesem Hintergrund teilt der Regierungsrat die Ansicht der Interpellanten, dass – im Rahmen der eben proklamierten Gesamtschau – auch neue Ansätze gefragt sein können, um die infrastrukturellen Bedürfnisse auch mittel- und langfristig nachhaltig befriedigen zu können. Dass Einhausungen von Strassen- bzw. Autobahnabschnitten zur Gewinnung neuer Landflächen allenfalls eine solche Massnahme sein können, zeigt sich etwa anhand der beiden realisierten Projekte in Altendorf oder jüngst in Zürich-Schwamendingen. Hervorzuheben ist jedoch, dass bei der Autobahnüberdachung in Altendorf die für eine wirtschaftliche Lösung erforderlichen (Gelände-)Voraussetzungen (Autobahnverlauf als geradliniger, tiefer Geländeeinschnitt auf grosser Länge mit entsprechenden hohen Böschungen beidseitig etc.) nahezu ideal vorhanden waren. Auch vereinzelte weitere Projekte konnten schweizweit in den letzten Jahren realisiert werden oder stehen derzeit in Abklärung.

Aus den nachfolgenden Antworten ergibt sich aber auch, dass solche Vorhaben heutzutage in mehrfacher Hinsicht – finanziell, verfahrensmässig und baulich – sehr aufwändig und demzufolge nicht einfach zu realisieren sind.

So hat jüngst auch der Regierungsrat des Kantons Zug im Rahmen der Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses die geforderte Machbarkeitsstudie dazu vorgelegt, wie die Autobahn A14 bei den Abschnitten Blickensdorf Baar, Ammannsmatt Zug und Hinterberg – Cham – Steinhausen überdeckt werden könnte, um den Lärmschutz zu verbessern, als Bauland für günstigen Wohnungsbau zu dienen, Siedlungen zu verbinden und eine Naturvernetzung zu fördern. Seinen Antrag an den Kantonsrat, das Postulat nicht erheblich zu erklären, begründete der Regierungsrat unter anderem mit den sehr hohen Erstellungskosten, aus welchen in den untersuchten Abschnitten selbst bei einer (in der Realität indes kaum möglichen) vollumfänglichen Bebaubarkeit der aus den Überdachungen gewonnenen Flächen ein durchschnittlicher Quadratmeterpreis von mehr als Fr. 17 000.-- resultierte (RRB Nr. 3736.2 – 18233 vom 1. Juli 2025).

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Wie sind in dieser Angelegenheit die Zuständigkeiten zwischen Gemeinde, Kanton und Bund geregelt?

Die Nationalstrassen stehen unter der Strassenhoheit und im Eigentum des Bundes (Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 [NSG, SR 725.11]). Diese Zuständigkeit umfasst auch den Unterhalt und Betrieb (Art. 49a Abs. 1 NSG). Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strasse erforderlich sind, so etwa Kunstbauten und Anschlüsse (Art. 6 NSG).

Bei Anlagen im Sinn von Artikel 6 NSG, die auf Wunsch der Kantone oder Dritter erstellt werden und überwiegend kantonalen, regionalen oder lokalen Interessen dienen, tragen die Kantone beziehungsweise die Dritten die Bau- und Ausbaukosten. Die Kosten des künftigen betrieblichen Unterhalts sind miteinzurechnen (Art. 8 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer zweckgebundener Mittel vom 22. März 1985 [MinVG, SR 725.116.2]). Bei solchen Anlagen im Interesse der Kantone oder von Dritten ist das Bundesamt für Strassen (ASTRA) insbesondere für deren Beurteilung und Realisierung sowie für die Festlegung des Zeitpunktes der Umsetzung zuständig. Es berücksichtigt dabei nebst den kantonalen, regionalen oder lokalen Interessen insbesondere den Nutzen der Anlage für die Nationalstrasse, allfällige der Anlage entgegenstehende öffentliche oder private Interessen sowie die

weitere Planung für den Bau, Ausbau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen (Art. 4a der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel vom 7. November 2007 [MinVV, SR 725.116.21]). Der Bund kann sich an den anrechenbaren Kosten beteiligen (Art. 8 Abs. 4 MinVG), und bei mehreren Beteiligten werden die Kosten proportional zum entstehenden Nutzen zugeteilt (Art. 4a Abs. 4 MinVV).

Hinsichtlich der (finanziellen) Zuständigkeit von Einhausungen von Nationalstrassen ist somit entscheidend, aus welchem Grund diese vorgenommen werden sollen. Liegt dieser im Betrieb der Strasse selber, bspw. zur Eindämmung gesetzlich übermässiger Lärm- oder Abgasemissionen, sind solche Einhausungen primär der Nationalstrasse an sich zuzurechnen, womit auch die entsprechenden Zuständigkeiten beim Bund verbleiben. Werden sie demgegenüber in einem Drittinteresse verfolgt, sind auch die Kosten in diesem Zuständigkeitsbereich zu tragen. In der Praxis dürften Autobahneinhausungen indes regelmässig unterschiedlichen, d. h. mehreren Interessen dienen, so dass je nach der konkreten Lage die Kosten auf mehrere Beteiligte aufzuteilen sind. Dies ist beispielsweise bei der bereits angesprochenen Einhausung in Schwamendingen der Fall. Dort werden die Kosten zwischen dem ASTRA bzw. dem Bund, dem Kanton sowie der Stadt Zürich aufgeteilt. Für die 940 m lange Einhausung betragen diese auf Basis des Ausführungsprojekts übrigens 314 Mio. Franken, was rechnerisch einem Meterpreis von Fr. 334 000.-- entspricht (wobei zu berücksichtigen ist, dass sechs Autobahnspuren überdacht wurden, die ihrerseits noch von den Tramlinien unterfahren werden).

Wenn es bei den von den Interpellanten angesprochenen möglichen Überdachungen von Autobahnabschnitten in Siedlungsgebieten hauptsächlich um die Schaffung neuer Wohnbaulandflächen gehen soll, beschlägt diese Thematik vorab den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. So obliegt diesen einerseits die Zonenplanung, in der sie (u. a.) die erforderlichen Bauzonen auscheiden, welche das Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (§§ 15 Abs. 1, 17 Abs. 1 und 18 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 [PGB, SRSZ 400.100]). Dementsprechend sind eigentliche Wohngebiete auch kaum möglicher Gegenstand von kantonalen Nutzungsplänen im Sinn vom § 10 PBG, und als kantonale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) gemäss der entsprechenden kantonalen ESP-Politik sind sie ebenfalls nicht vorgesehen.

Im konkreten Einzelfall müsste jedoch geprüft werden, inwieweit Bund und Kanton im Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche sowie allfällige Dritte gegebenenfalls ebenfalls ein (Mit-)Interesse am betreffenden Einhausungsprojekt haben und ob daraus eine entsprechende finanzielle Beteiligung resultiert.

So oder anders bleibt die Zuständigkeit des ASTRA für die Durchführung des einschlägigen planungs- und baurechtlichen Genehmigungsverfahrens vorbehalten. Auch wenn sich dieses im Rahmen der vorhandenen Ressourcen offenbar durchaus offen zeigt gegenüber Wünschen von Dritten für Einhausungen und solche als sinnvoll erachtet, wenn daraus der Nationalstrasse keine Nachteile erwachsen, sie mithin der Sicherheit nicht abträglich sind und einem künftigen Bedarf eines Ausbaus nicht entgegenstehen, weist es gestützt auf gemachte Erfahrungen aber auch darauf hin, dass mögliche Projekte wegen der hohen Kosten und damit im Ergebnis auch ungenügenden Nutzens sehr häufig wieder aufgegeben werden.

2.2.2 Erachtet der Regierungsrat punktuelle Autobahnüberdachungen grundsätzlich als taugliches Mittel zur Bekämpfung der Landknappheit?

Wie einleitend schon angetönt, sieht der Regierungsrat in Einhausungen von geeigneten Autobahnabschnitten im Grundsatz einen möglichen, landsparenden Ansatz, um den Bedarf an Siedlungsentwicklungsflächen (mit-)abdecken zu können. Jedoch hat er auch bereits auf die aus sei-

ner Sicht bei der Infrastrukturentwicklung verstärkt notwendig werdende Gesamtschau hingewiesen. Und so erachtet er es im Umfeld des Autobahnbaus besonders im Bezirk Höfe als Herkunftsregion der Interpellanten als vordringlich, dass nun vorab das von Bund und Kanton geplante Vollanschlussprojekt Schindellegi mit neuem Zubringer Freienbach realisiert werden kann. Dadurch sollen zuerst die notwendigen Möglichkeiten und Kapazitäten geschaffen werden, um das dortige hohe Aufkommen an Verkehr besser bewältigen und diesen ortsnäher auf das übergeordnete Strassennetz ableiten zu können, bevor auf diesem neues Bauland angestrebt wird, das seinerseits wieder zusätzlichen Verkehr nach sich zieht. Damit soll gesagt sein, dass nach dem Dafürhalten des Regierungsrats die personellen und finanziellen Ressourcen des ASTRA und des Kantons nun vorerst und bis auf Weiteres auf den Vollanschluss Schindellegi mit neuem Zubringer Freienbach und ebenso den neuen Anschluss und Zubringer Wangen Ost zu fokussieren sind, bevor allfällige weitere Grossprojekte wie beispielsweise Autobahneinhausungen konkret anzugehen sind.

2.2.3 Hat der Regierungsrat bereits Vorstellungen, welche Autobahnabschnitte sich im Kanton für Überdachungen anbieten könnten?

Über die allgemeinen Überlegungen, wie sie zuvor wiedergegeben wurden, hinaus bestehen seitens Kanton aktuell keine konkreten Vorstellungen oder gar Ansätze zu möglichen Autobahneinhausungsprojekten. Abgesehen von der hierfür primär bei den Gemeinden liegenden Zuständigkeit gilt es auch in Erinnerung zu rufen, dass sich neben den beiden ebenfalls bereits angesprochenen Autobahnanschluss- und -zubringerprojekten in Ausserschwyz mit dem angestrebten Ausbau des Autobahnanschlusses Arth von einem Viertel- zu einem Halbanschluss auch in der Region Innerschwyz ein grösseres Projekt im Planungsstadium befindet, das auch in den nächsten Jahren noch erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen binden wird.

Hingewiesen werden kann jedoch noch auf eine Studie des Bundesamtes für Wohnungswesen aus dem Jahr 2014. Die Studie «Mehrfachnutzung von Nationalstrassen: Potenzial für Wohnnutzungen» hat landesweit das Nationalstrassennetz auf geeignete Abschnitte für Wohnnutzungen untersucht. Von den ursprünglich knapp hundert Streckenabschnitten, die als grundsätzlich geeignet identifiziert worden waren, reduzierte sich die Anzahl der Standorte, bei denen eine Überdeckung realistischerweise in Angriff genommen werden könnte, alsdann auf 38.

Im Kanton Schwyz wurden acht Nationalstrassenabschnitte in der Detailanalyse der Objektblätter untersucht. Alle acht Standorte wiesen damals eine Mikrolage-Bewertung von 1.00 («schlecht») auf. Das bedeutet, dass die Autobahnabschnitte (aus damaliger Sicht) mehrheitlich an weniger attraktiven Standorten der Gemeinden liegen. Fünf dieser acht Standorte – in Altendorf, Freienbach, Küsnacht, Arth und Wangen – galten aufgrund hoher Dichteanforderungen oder eingeschränkter Bauzugänglichkeit grundsätzlich als unwirtschaftlich respektive unrealistisch. Das Potenzial beschränkte sich demnach auf die drei verbleibenden Standorte Wollerau (anschliessend an den Blatttunnel) sowie zwei Abschnitte in Altendorf in der Nähe der bestehenden Überdachung.

Gesamthaft kam die Studie zum Schluss, dass die Mehrfachnutzung von Nationalstrassen zwar nicht als umfassende Lösung zur Bewältigung der gesamtschweizerischen Wohnungsknappheit betrachtet werden kann, punktuell jedoch (insbesondere in Kombination mit städtebaulichen Aufwertungen infolge der zerschneidenden Wirkung von Autobahnen) einen geringen Beitrag zur inneren Verdichtung und zur Schaffung von qualitativ hochwertigem Wohnraum leisten könnte. Für den Kanton Schwyz gilt diese Einschätzung jedoch nur eingeschränkt, da einerseits nur wenige geeignete Standorte vorhanden sind und andererseits die potenziellen städtebaulichen Vorteile begrenzt sind.

2.2.4 Kann sich der Regierungsrat vorstellen, diesbezügliche Anliegen der Gemeinden als "Drehscheibe" zentral zu koordinieren und die raumplanerischen Rahmenbedingungen nötigenfalls zu verbessern? Kann sich der Regierungsrat insbesondere vorstellen, Gespräche mit dem ASTRA zu koordinieren?

Die aktuelle, grundsätzliche Haltung des Regierungsrates zu diesen Fragen wurde bereits in den vorausgehenden Antworten dargelegt. Auch wenn er bei dieser Thematik demgemäss die primäre Zuständigkeit nicht beim Kanton sieht, würde dieser seine Verantwortung dabei selbstverständlich ebenfalls wahrnehmen und damit die betreffenden Gemeinden bei Bedarf nach Möglichkeit entsprechend, insbesondere koordinativ unterstützen. Zu wiederholen ist aber auch, dass der Regierungsrat die Priorität vorderhand jedoch der Realisierung bzw. dem Ausbau der drei angesprochenen Autobahnanschlüsse Schindellegi, Wangen Ost und Arth beimisst. Diese werden die verkehrstechnische Anbindung der betreffenden Regionen an das Autobahnnetz deutlich verbessern und das untergeordnete Strassensystem nicht zuletzt zugunsten des öffentlichen Verkehrs, des Langsamverkehrs sowie der Siedlungsqualität entsprechend entlasten.

2.2.5 Wäre der Regierungsrat grundsätzlich offen für sog. public private partnerships (PPP), bei denen die öffentliche Hand mit privaten Investoren (z.B. Wohnbaugenossenschaften) zusammenarbeitet?

Auch mit dieser Frage hat sich der Regierungsrat mangels primärer Zuständigkeit des Kantons bei Autobahneinhausungen sowie als Folge der angesprochenen vorrangigen Prioritäten noch nicht konkret auseinandergesetzt. Indem die einschlägigen, unter Ziffer 2.2.1 hiervor dargelegten Rechtsgrundlagen «Dritte» als mögliche Projektbeteiligte explizit nennen, dürften solche Beteiligungsmodeelle aber weiterhin denkbar sein. Auch das erfolgreiche Einhausungsprojekt in Altdorf hat sich auf ein solches (Finanzierungs-)Modell gestützt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Erlass der vorliegenden Antwort zuhanden des Kantonsrates.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Bundesamt für Strassen (ASTRA), Filiale Winterthur, Grüzefeldstrasse 41, 8404 Winterthur; Bundesamt für Strassen (ASTRA), Filiale Zofingen, Bühlstrasse 3, 4800 Zofingen.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement; Amt für Raumentwicklung; Tiefbauamt.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

