

Beschluss Nr. 417/2013

Schwyz, 14. Mai 2013 / bz

Verpflichtungskredit für die neue Axen-Autobahn

Beantwortung der Motion M 14/12

1. Wortlaut der Motion

Am 12. Dezember 2012 haben Kantonsrat Andreas Marty und Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

„Gemäss generellem Projekt des Bundesrates sollen am Axen von Brunnen bis südlich von Siskon bis ins Jahre 2021 für 725 Millionen Franken zwei neue Autobahntunnels mit einer gesamten Länge von 7.3 Kilometer gebaut werden. Zusätzlich soll für 233 Millionen Franken die bestehende Axenstrasse saniert werden, was aber nicht Bestandteil des generellen Projektes ist. Am Axen soll somit in den nächsten zehn Jahren das mit Abstand teuerste Strassenbau Projekt unseres Kantons realisiert werden.

Auch wenn 92 Prozent der Kosten vom Bund getragen werden, wird dieses Milliardenprojekt für unseren Kanton allein für den Bau der neuen Axen Autobahn Kosten von 46 Millionen Franken zur Folge haben. Dabei noch nicht einberechnet ist eine eventuelle Kostenbeteiligung an die Sanierung der bestehenden Axenstrasse. Die anschliessende Übernahme der heutigen Axenstrasse ins Kantonsstrassennetz wird zusätzlich jährlich hohe Unterhaltskosten auslösen. Zusätzlich wird der Ausbau der Axenstrasse auch verkehrstechnische Auswirkungen haben. Trotz diesen Dimensionen und obwohl gemäss Paragraf 20 der Verordnung über den Finanzhaushalt Verpflichtungskredite, deren Abwicklung sich über mehrere Jahre erstrecken, dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, konnte der Kantonsrat bis heute nie über einen Verpflichtungskredit befinden.

Bevor die Planungsarbeiten für den Bau der neuen Axenstrasse weiter geführt werden, muss darum dem Kantonsrat ein Verpflichtungskredit über dieses Milliardenprojekt vorgelegt werden. Mit der Sanierung und Übernahme der bestehenden alten Axenstrasse enthält das Ausbauprojekt auch Elemente, die nicht unter Bundesrecht fallen. Darüber soll der Kantonsrat beraten können, bevor weitere Tatsachen geschaffen werden. Auch der Kanton Uri hatte im Sommer 2010 beim Landrat eine Abstimmung über den Axenkredit eingeholt, obwohl Uri sich mit lediglich drei Prozent, respektive 4.35 Millionen Franken an den Kosten beteiligen muss.

Der Bau der neuen Axenstrasse ist alles andere als eine unbestrittene Formsache. Bereits im Jahr 2008 reichten wir das Postulat ‚N4 Axenstrasse: Verzicht auf den Morschacher-Tunnel und Verkürzung des Umfahrungstunnels Sisikon‘ ein. Bei der Beratung 2009 sprach sich eine deutliche Mehrheit im Kantonsrat gegen das geplante Ausbauprojekt aus. Die vier damaligen Schwyzer Nationalräte sprachen sich ebenfalls gegen das Projekt der neuen Axen Autobahn aus.

Wir laden darum den Regierungsrat ein, bevor die Planungsarbeiten weiter geführt werden, dem Kantonsrat einen Verpflichtungskredit für die Planung und den Bau der neuen Axen-Autobahn vorzulegen, wie dies gemäss § 20 der Verordnung über den Finanzhaushalt verlangt wird. Damit baldmöglichst Klarheit über das weitere Vorgehen besteht, verlangen wir dringliche Behandlung der Motion.“

2. Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass mit vorliegender Motion eine Vorlage zu einem nicht in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallenden Geschäftes verlangt wird. Dies, weil es für den in der Motion thematisierten Gegenstand gar keinen Verpflichtungskredit braucht und demzufolge der Kantonsrat einen solchen Verpflichtungskredit gar nicht verwerfen dürfte. Dem Kantonsrat wird somit beantragt, die Motion M 14/12 nicht erheblich zu erklären.

2.1 Finanzreferendum

2.1.1 Die Beschlussfassung über neue Ausgaben fällt nach § 53 Abs. 2 KV in die Zuständigkeit des Kantonsrates. Vorbehalten bleibt das Finanzreferendum. Anzunehmen ist ausserdem, dass der Kantonsrat lediglich über neue Ausgaben zu befinden hat, die ein gewisses Ausmass überschreiten. Wo die Grenze für die Zuständigkeit des Kantonsrates liegt, hat der Gesetzgeber zu konkretisieren. Eine Mitwirkung des Kantonsrates bei der Bewilligung einer Ausgabe oder die Belastung der Rechnung mit einem Aufwand ist in jedem Fall bei der Beschlussfassung über den Voranschlag vorgesehen (§ 53 Abs. 1 KV).

2.1.2 Nicht in die Zuständigkeit des Kantonsrates fällt die Ausgabenbewilligung bei gebundenen (also nicht neuen) Ausgaben. Was eine neue und was eine gebundene Ausgabe ist, hat der Verfassungsgeber nicht weiter ausgeführt. Den Materialien zur neuen Kantonsverfassung kann entnommen werden, dass auf eine Umschreibung des Begriffspaares der neuen bzw. der gebundenen Ausgabe in der Kantonsverfassung mit Bedacht verzichtet worden ist. In der Verfassungskommission wollte man offenbar mit dem Verzicht auf eine eigene Definition eine Ordnung schaffen, in die auch künftige Entwicklungen der Rechtsprechung einfließen können (u.a. Verfassungskommission, Protokoll vom 1. April 2009, S. 6). Massgebend ist damit für die Grenzziehung die vom Bundesgericht entwickelte Formel zu den gebundenen bzw. neuen Ausgaben.

2.1.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegen gebundene und damit nicht referendumspflichtige Ausgaben vor, "wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben und zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst (so die Rechtsprechung des Bundesgerichts) dann, wenn das Ob weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das Wie wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörden in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Moda-

litäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen“ (BGE 125 I 87, E. 3b, S. 90 f.).

2.1.4 Nach Art. 197 Ziff. 3 BV stellen die Kantone die im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz aufgeführten Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes fertig. Bund und Kantone tragen die Kosten gemeinsam. Über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Nationalstrasse am Axen hat die Bundesversammlung bereits befunden (Art. 11 Abs. 1 des BG über die Nationalstrassen vom 8. März 1960, NSG, SR 725.11). Das Bauprogramm legt der Bundesrat nach Anhörung der Kantone fest (Art. 11 Abs. 2 NSG). Für die Ausarbeitung des Ausführungsprojektes sind im Falle der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt sowie den interessierten Bundesstellen zuständig (Art. 21 Abs. 2 Bst. a NSG). Der Bundesrat legt die Anforderungen an die Ausführungsprojekte für Pläne fest (Art. 21 Abs. 3 NSG). Die Plangenehmigung und die Bewilligungserteilung obliegt dem zuständigen Departement des Bundes (Art. 26 NSG). Die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes erfolgt von den Kantonen unter der Oberaufsicht des Bundes (Art. 54 Abs. 1 NSG). Der Bundesrat kann dabei für den Bund die Aufgaben eines Kantons ganz oder teilweise übernehmen, wenn die Sicherstellung des Werkes es erfordert und sich der Kanton weigert, innerhalb einer vom Bundesrat festzusetzenden angemessenen Frist die Aufgaben auszuführen (Art. 55 Abs. 1 Bst. b NSG). Das Nationalstrassengesetz und insbesondere auch die Ausführungsverordnung des Bundesrates enthalten in Bezug auf die Ausgestaltung des Werkes eingehende Regelungen.

2.1.5 In Bezug auf die Fertigstellung der Nationalstrasse A4 (neue Axenstrasse, Anschluss Brunnen bis Kantonsgrenze Uri [Morschacher- und Sisikonertunnel]) auf einer Länge von 7.3 km besteht für den Kanton Schwyz eine Baupflicht (Art. 197 Ziff. 3 BV; Art. 40a Bst. a NSG; Art. 32 Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007, NSV, SR 725.11, in Verbindung mit Anhang 1, Bst. C). Der Bau der Strasse hat nach dem generellen Projekt, das vom Bund erstellt wird, und dem Detailprojekt, das unter Aufsicht des Bundes vom Kanton erstellt werden muss, zu erfolgen. Das Bauprogramm bestimmt der Bundesrat (Art. 11 NSG). Die Kostenaufteilung ist bundesrechtlich vorgeschrieben (Art. 7 ff. BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985, MinVG, SR 725.116.2 sowie Art. 5 und Anhang 1 Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr vom 7. November 2007, MinVV, SR 725.116.21). Der Kanton hat folglich weder hinsichtlich des Umfangs der Ausgabe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit.

2.1.6 Bei den Ausgaben der Kantone für Nationalstrassen handelt es sich um gebundene Ausgaben. Die Linienführung ist bestimmt. Die Klassierung der Strasse wird von der Bundesversammlung vorgegeben. Der technische Ausbaustandard wird ebenfalls bundesrechtlich vorgeschrieben. Wenig Spielraum besitzt der Kanton auch in Bezug auf den Zeitraum der Erstellung. Die Kantone verfügen daher insbesondere in der Phase der Fertigstellung des ursprünglichen Nationalstrassennetzes kaum mehr über einen wesentlichen Spielraum.

2.2 Verpflichtungskredit

2.2.1 Inhalt, Gegenstand und Form von Verpflichtungskrediten werden für den Kanton Schwyz im Wesentlichen in § 20 der Verordnung über den Finanzhaushalt vom 22. Oktober 1986, FhV, SRSZ 144.110, geregelt. Danach ist der Verpflichtungskredit für Investitionen, Betriebs- und Investitionsbeiträge anzufordern, deren Abwicklung sich über mehrere Jahre erstreckt. Der Verpflichtungskredit beinhaltet die Ermächtigung, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Verpflichtungskredite sind beim Kantonsrat mit besonderer Vorlage einzuholen.

2.2.2 Die Unterscheidung in gebundene und neue Ausgaben im Sinne der Rechtsprechung zum Finanzreferendum darf den Blick nicht dafür verstellen, dass auch bei den gebundenen Ausgaben unterschiedlich Grade der Bindung bestehen können. Als absolut gebunden gelten Ausgaben, die betragsmässig und in Bezug auf den Zeitpunkt ihrer Vornahme durch einen Rechtssatz oder einen sonstigen rechtsverbindlichen Akt (z.B. gerichtliches Urteil oder Vertrag) zwingend vorgeschrieben sind. Daneben gibt es aber durchaus auch Ausgaben, für deren Vornahme ein gewisser Spielraum besteht, ohne dass dadurch eine neue Ausgabe entsteht (siehe zu den absolut gebundenen oder notwendigen Ausgaben bzw. der budgetrechtlichen Gebundenheit Adrian Hungerbühler, Zum Verhältnis zwischen grossrätlicher Budgetkompetenz und regierungsrätlicher Verordnungskompetenz, in: Aargauischer Juristenverein (Hrsg.), Festschrift für Dr. Kurt Eichenberger, alt Oberrichter, Beinwil am See, zur Vollendung seines 80. Lebensjahres, Aarau 1990, S. 259 ff., 260 f. mit weiteren Hinweisen; Felix Escher, Finanzrecht, in: Kurt Eichenberger u. a. (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Stadt, Basel/Frankfurt am Main 1984, S. 453 ff., 462 f.). Wird ein Verwaltungsgebäude saniert, so besteht hinsichtlich des Zeitpunktes und des Standards der Sanierung Spielraum. Folglich unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat in aller Regel Verpflichtungskredite, wenn in grösserem Umfang Sanierungsarbeiten anfallen. Bei Tiefbauten scheint sich der Kantonsrat einigermassen an die Regelung in § 20 Abs. 2 der Strassenverordnung vom 15. September 1999, SRSZ 442.110, zu halten und beantragt besondere Verpflichtungskredite für Neu- und Ausbauten von Strassen. Bei blossen Sanierungen werden dagegen keine Verpflichtungskredite eingeholt. Für den Bau von Nationalstrassen besteht offenbar eine langjährige und gefestigte Praxis, wonach der Regierungsrat dem Kantonsrat keine Verpflichtungskredite beantragt.

2.2.3 Die Praxis des Regierungsrates überzeugt. Der Gestaltungsspielraum des Kantonsrates ist bei der Bewilligung von Ausgaben für den Nationalstrassenbau deutlich geringer als bei der Sanierung eines Verwaltungsgebäudes. Beim Verwaltungsgebäude steht zwar ebenfalls fest, dass der Kanton zum Unterhalt verpflichtet ist. Hinsichtlich des Zeitpunktes einer Sanierung und insbesondere dem Sanierungsaufwand kommt Kantonsrat und Regierungsrat doch ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum zu.

2.2.4 Der Regierungsrat ist somit nicht verpflichtet, den Kantonsrat für den Bau der Nationalstrasse A4 (neue Axenstrasse, Anschluss Brunnen bis Kantonsgrenze Uri [Morschacher- und Sisikonertunnel]) um die Bewilligung eines Verpflichtungskredits zu ersuchen.

2.3 Zulässigkeit der Motion und Folge einer Erheblicherklärung

2.3.1 Für den Regierungsrat ist eine Motion verbindlich, wenn sie der Kantonsrat erheblich erklärt hat (§ 52 Abs. 3 Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110). Der Kantonsrat kann eine Motion auch dann erheblich erklären, wenn der Regierungsrat die Motion als unzulässig betrachtet. Wie vorne aufgezeigt wird mit vorliegender Motion vom Regierungsrat eine Vorlage verlangt, die dem Kantonsrat an sich gar nicht zu unterbreiten ist.

2.3.2 Konkret bedeutet dies, dass der Kantonsrat den Verpflichtungskredit praktisch nicht verwerfen darf. Tut er es dennoch, so kann der Bund die alleinige Federführung beim Bau des Nationalstrassenstückes an sich ziehen. Der Kanton darf in einem solchen Fall lediglich mehr den auf ihn entfallenden Kostenanteil begleichen. Von einer Mitwirkung bei der Ausführung des Werkes ist der Kanton alsdann in recht weitem Masse ausgeschlossen (siehe im Übrigen Martin Lendi, Kommentar zu Art. 36bis aBV, Rz. 9, der bekundet, dass der Bund die Aufgaben der Kantone übernehmen könne, selbst wenn die Voraussetzungen für eine exekutorische Ersatzvornahme nicht gegeben sind).

2.3.3 Der Regierungsrat ist zwar verpflichtet, einen Verpflichtungskredit zu unterbreiten. Sollte der Kantonsrat alsdann den Antrag des Regierungsrates in substanziellen Fragen abändern oder gar verwerfen, so ist der Regierungsrat an einen solchen Beschluss nicht gebunden.

2.4 Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Kanton Schwyz – wie auch alle übrigen Kantone für die Autobahnausbauten in ihrem Kantonsgebiet – bundesrechtlich in der Pflicht ist, bei der Planung, Ausführung und Finanzierung des Ausbaus der Axenstrasse mitzuwirken. Bei der Kostenbeteiligung handelt es sich um eigentliche gebundene Ausgaben, die sich auf Bundesrecht stützen (§ 3 Bst. a FhV). Zudem entspricht dies auch der langjährigen Praxis im Kanton Schwyz, wonach keine Verpflichtungskredite für den Beitrag an den Bau der Nationalstrassen dem Kantonsrat vorgelegt worden sind. Es besteht kein Handlungsspielraum und es ist auch kein Verpflichtungskredit durch den Kantonsrat zu sprechen. Würde sich der Kanton seiner Pflicht, auch der finanziellen, entziehen, würde eine Ersatzvornahme durch den Bund erfolgen.

Der Regierungsrat des Kantons Uri hat offenbar trotz dieser bundesrechtlichen Grundlage diese gebundene Ausgabe zusätzlich dem Landrat in einem Geschäft zur Abstimmung vorgelegt. Bekanntlich wurde die Vorlage angenommen.

Wie schon in der Beantwortung des Postulates P 11/08 und einer Kleinen Anfrage in Beschluss Nr. 53 vom 19. Januar 2010 festgehalten, ist der Regierungsrat gewillt, sich dieser Aufgabe zu stellen und die Interessen des Kantons bestmöglich zu vertreten. Würde sich der Kanton seiner Pflicht entziehen, riskierte er die Ersatzvornahme durch den Bund und damit den Verlust seiner Mitwirkungsrechte im genehmigten Projekt neue Axen-Autobahn. Das liegt nicht im Interesse des Kantons.

Aus diesen Gründen ist die Motion nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Staatskanzlei (3); Baudepartement (3); Tiefbauamt; Amt für öffentlichen Verkehr.

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatschreiber