

**Beschluss Nr. 3/2016**

Schwyz, 12. Januar 2016 / ju

**Initiativbegehren „Axen vors Volk – Für Sicherheit ohne Luxustunnel“**

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

**1. Ausgangslage**

## 1.1 Initiativbegehren

Am 10. April 2015 hat eine Abordnung des Initiativkomitees „Axen vors Volk – Axen-Initiative“, Goldau, der Staatskanzlei die Unterschriftenbogen zur Initiative „Axen vors Volk – Für Sicherheit ohne Luxustunnel (Axen-Initiative)“ überbracht. Gestützt auf §§ 28 und 29 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, KV, SRSZ 100.100, stellen die unterzeichnenden, im Kanton Schwyz stimmberechtigten Personen, folgendes Initiativbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs:

*„Die Kantonsverfassung vom 24. November 2010 wird wie folgt geändert:*

*X. Schluss- und Übergangsbestimmungen (neu)*

*§ 91a (neu) Übergangsbestimmung zu § 24*

*Die Behörden des Kantons wirken mit allen rechtlich zulässigen Mitteln darauf hin, dass*

- a) die Sicherheit für den Motorfahrzeug- und den Langsamverkehr auf der bestehenden Axen-Nationalstrasse verbessert wird;*
- b) das Tunnelprojekt A4 Neue Axenstrasse nicht realisiert wird.“*

## 1.2 Zustandekommen

Die Initiative ist mit 2059 beglaubigten Unterschriften von im Kanton Schwyz wohnhaften Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterzeichnet. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 348 vom 21. April 2015 das Zustandekommen festgestellt.

## 2. Inhalt und Ziel der Initiative

Ziel des Initiativbegehrens ist, dass die Behörden mit allen rechtlichen Mitteln daraufhin wirken sollen, dass die Sicherheit für den Motorfahrzeug- und den Langsamverkehr auf der bestehenden Axen-Nationalstrasse verbessert und das Bauprojekt der N4 Neue Axenstrasse nicht realisiert wird. Sie enthält somit den Auftrag an die Behörden, sich für den Verzicht des Axenprojekts einzusetzen.

## 3. Kantonales Initiativrecht

### 3.1 Initiativformen

#### 3.1.1 Verfassungs- oder Gesetzesinitiative

Nach schwyzerischem Verfassungsrecht können sich Initiativen auf Regelungen der Verfassungs- oder Gesetzesstufe aber auch auf Konkordate beziehen. Mit einer Initiative kann also der Erlass, die Änderung oder Aufhebung einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung oder eines Konkordats verlangt werden (§ 28 KV). Man spricht deshalb in der Praxis allgemein von Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen. Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Rechtsetzungsebene.

#### 3.1.2 Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf

Nach § 29 Abs. 1 KV kann eine Initiative (Verfassungs- oder Gesetzesinitiative) entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Weder die KV noch das Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970, WAG, SRSZ 120.100, umschreiben die beiden Formen näher. Die Unterscheidung in allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf bezieht sich auf die Form.

Der ausgearbeitete Entwurf muss ausformuliert sein, d.h. einen oder mehrere Rechtssätze unmittelbar ändern, ergänzen oder aufheben. Bei der Annahme einer solchen ausformulierten Initiative muss der Initiativtext ohne Änderung in die Kantonsverfassung oder das entsprechende Gesetz übernommen werden können.

Eine allgemeine Anregung hingegen kann so formuliert sein, dass sie den Kantonsrat als Gesetzgeber beauftragt, einen Verfassungs- oder Gesetzestext auszuarbeiten. Die allgemeine Anregung ist der Auftrag an den Kantonsrat, konkrete Rechtsnormen auszuformulieren. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung enthält in der Regel generelle Vorstellungen und Ziele, die bei Annahme der Initiative in einen konkreten Erlass umzusetzen sind.

Eine Initiative hat sich an eine dieser beiden Formen zu halten. Die herrschende Lehre stellt bei der Abgrenzung zwischen formulierter Initiative und allgemeiner Anregung auf den rein formal zu verstehenden „rechtsetzungstechnischen Perfektionsgrad“ des Normtextes ab. Der erforderliche Grad an redaktioneller „Perfektion“ für einen ausgearbeiteten Entwurf ist erreicht, wenn die Initiative ohne Ergänzungen und Korrekturen durch das Parlament am Initiativtext selbst oder am Wortlaut des Erlasses, der von der Initiative betroffen ist, in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann. Ist dies nicht der Fall, liegt eine allgemeine Anregung vor (Bernhard Ehrenzeller/Roger Nobs, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, zu Art. 139 BV, Rz. 29). Eine Vermischung von allgemeiner Anregung und ausgearbeitetem Entwurf in der gleichen Initiative ist wegen des unterschiedlichen Verfahrens abzulehnen (Peter Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: Zbl 91/1990 S. 383; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Bern 2004, Ziff. 676). Wird eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs vom Kantonsrat oder vom Volk angenommen (§ 31 KV),

so wird der Initiativtext unmittelbar zum Gesetzestext. Wird hingegen eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung angenommen, so ist danach die konkrete Ausarbeitung gesetzlicher Bestimmungen durch den Kantonsrat erforderlich.

### 3.2 Gültigkeit und deren Prüfung

Initiativen in kantonalen Angelegenheiten sind nach § 30 Abs. 3 KV gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahren, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und auch nicht offensichtlich undurchführbar sind.

Der Kantonsrat ist zuständig, die Gültigkeit einer Initiative zu prüfen (§ 30 Abs. 2 KV). Er hat eine Initiative als gültig oder als ungültig zu erklären. Er kann sie auch nur als teilweise ungültig erklären, sofern der als gültig erklärte Teil für sich allein vollziehbar und nicht von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 125 I 44; Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 60). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt mittels Kantonsratsbeschluss. Dieser Beschluss kann nach der Publikation im Amtsblatt innert 30 Tagen direkt beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 82 Bst. c i.V.m. Art. 88 Abs. 1 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, SR 173.110).

### 3.3 Behandlung der Initiative nach Gültigkeitserklärung

Wird die Initiative als gültig erklärt, hat der Kantonsrat nach § 31 Abs. 1 KV über deren Annahme oder Ablehnung zu befinden.

## 4. Gültigkeitsprüfung der Initiative

### 4.1 Rechtsetzungsebene

Die Initiative ist eindeutig als Verfassungsinitiative eingereicht worden (§ 28 Bst. a KV), wird doch mit ihr die Änderung bzw. Ergänzung der Verfassung verlangt.

### 4.2 Einheit der Form

Wahrt eine Initiative die Einheit der Form – entweder als allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf – nicht, ist sie ungültig (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV). Nach § 29 Abs. 3 KV kann eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Die Initiative muss entweder ausformuliert sein, d.h. eine Verfassungsbestimmung unmittelbar ändern, ergänzen oder streichen. Oder sie muss so formuliert sein, dass sie als Auftrag an den Kantonsrat zur Ausarbeitung eines Textes, d.h. als Auftrag zur Konkretisierung und Ausformulierung der Initiative erscheint. Die Volksinitiative hat sich an eine dieser beiden Arten zu halten, Mischformen sind nicht zulässig. Weder die KV noch das WAG umschreiben die beiden Formen näher.

Aufgrund der Formulierung und der Begründungen im Text ist die eingereichte Initiative als ausgearbeiteter Entwurf zu betrachten, womit die Einheit der Form gewahrt wird (vgl. Pierre Tschannen, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, in ZBI 103/2002, S. 21 ff.).

### 4.3 Einheit der Materie

Wahrt eine Initiative die Einheit der Materie nicht, ist sie ungültig (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV). Das Gebot der Einheit der Materie ist eine Konkretisierung des Anspruchs der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Zwischen den einzelnen Teilen einer Initia-

tive muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Wesentlich ist, dass die Aspekte einer Vorlage durch einen engen inneren Zusammenhang miteinander verbunden sind und dasselbe Ziel verfolgen (Ivo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2480ff).

Ziel des Initiativbegehrens ist, dass die Behörden mit allen rechtlich zulässigen Mitteln daraufhin wirken sollen, dass die Sicherheit für den Motorfahrzeug- und den Langsamverkehr auf der bestehenden Axen-Nationalstrasse verbessert wird und das Tunnelprojekt der N4 Neue Axenstrasse nicht realisiert wird. Die Vorlage hat einen inneren Zusammenhang und es kann aufgrund gehandhabter Praxis die Einheit der Materie als gewahrt betrachtet werden.

Da nicht explizit vorgeschrieben ist, dass nur generell abstrakte Normen in der KV aufgenommen werden dürfen, ist die Initiative auch unter diesem Aspekt als gültig zu erklären.

#### 4.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

##### 4.4.1 Allgemein

Eine Initiative darf übergeordnetem Recht nicht widersprechen (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). Übergeordnetes Recht ist aus Sicht einer kantonalen Initiative das Bundesrecht (einschliesslich dem Völkerrecht), das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons. Ein Widerspruch zum übergeordneten Recht liegt vor, wenn die Initiative dazu führt, dass das höherrangige Recht nicht angewendet oder aufgehoben würde. Dies unabhängig davon, ob die Kollision lediglich einen konkreten Einzelfall oder eine Vielzahl von Konstellationen betrifft (vgl. Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 2117 ff).

Die Frage, ob eine Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst, kann erst nach Auslegung des übergeordneten Rechts einerseits und dem Inhalt der Initiative andererseits beantwortet werden. Dabei ist nach den üblichen Auslegungsregeln zu verfahren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen. Massgebend ist dabei, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des betroffenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf allerdings mitberücksichtigt werden.

Das Initiativbegehren ist insbesondere auf seine Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und den kantonalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Referendum zu prüfen.

##### 4.4.2 Ziel und Inhalt der Initiative

Ziel des Initiativbegehrens ist, dass die Behörden mit allen rechtlichen Mitteln daraufhin wirken sollen, dass die Sicherheit für den Motorfahrzeug- und den Langsamverkehr auf der bestehenden Axen-Nationalstrasse verbessert wird und das Tunnelprojekt der N4 Neue Axenstrasse nicht realisiert wird.

##### 4.4.3 Vereinbarkeit mit Bundesrecht

###### 4.4.3.1 Bundeskompetenz Nationalstrassen (Art. 83 BV)

###### a) Grundlagen

Gemäss Art. 83 Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101, stellt der Bund die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicher. Nach Art. 197 Ziff. 3 BV stellen die Kantone das beschlossene Nationalstrassennetz nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes fertig. Bund und Kantone tragen die Kosten gemeinsam. Das Baupro-

gramm legt der Bundesrat nach Anhörung der Kantone fest (Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960, NSG, SR 725.11). Für die Ausarbeitung des Ausführungsprojekts sind im Falle der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) 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 durch die Kantone unter der Oberaufsicht des Bundes (Art. 54 Abs. 1 NSG).

Nach § 9 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz vom 28. März 2007, EGzNSG, SRSZ 441.110, führt der Regierungsrat die Aufsicht über die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes. Er ist weiter auch abschliessend zuständig, um zum Generellen Projekt im Sinne von Art. 19 NSG Stellung zu nehmen (§ 13 Abs. 1 EGzNSG).

Im Jahre 2009 hat der Bundesrat das generelle Projekt, das von den beiden für die Ausführung zuständigen Kantone Schwyz und Uri vorgelegt worden ist, genehmigt. In der Folge wurden die Kantone mit der Ausarbeitung des Ausführungsprojekts beauftragt. Dieses wurde zusammen mit dem Bund (ASTRA) erarbeitet. Nach Prüfung der Vollständigkeit durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation wurde das Plangenehmigungsverfahren eröffnet und vom 15. Oktober bis und mit 13. November 2014 öffentlich aufgelegt (vgl. Abl Nr. 41).

#### b) Vereinbarkeit

Dem Bund kommt hinsichtlich des Baus von Nationalstrassen und auch der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes abschliessende Kompetenz zu. Den Kanton Schwyz betrifft eine Mitwirkungs- und schliesslich auch eine Baupflicht (Art. 197 Ziff. 3 BV; Art. 40a Bst. a NSG; Art. 32 Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007, NSV, SR 725.11).

Die Zuständigkeitsordnung nach Bundesrecht wird mit der Initiative nicht verletzt, weil nicht in die Kompetenz des Bundes eingegriffen wird. Zwar wird mit dem Titel der Initiative „Axen vors Volk“ dem Stimmbürger suggeriert, dass er über die Fertigstellung der Nationalstrasse am Axen mitentscheiden könne. Dies trifft jedoch nicht zu. Der vorgeschlagene Verfassungstext verlangt nur, dass die Behörden mit allen zulässigen Mitteln darauf hin wirken sollen, damit das Tunnelprojekt Neue Axenstrasse nicht realisiert wird. Es wird kein direktes Mitspracherecht des Stimmbürgers stipuliert, sondern eine Auftragsnorm an die Behörden formuliert. An der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundes soll nicht gerüttelt werden, kann ja nicht, da sonst die Initiative als ungültig erklärt werden müsste. Der Text der Initiative sagt zudem selber, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung der Initiative berücksichtigt werden müssen. Eine allfällige Annahme der Initiative hätte nicht zur Folge, dass an den Kompetenzen etwas geändert wird oder das nunmehr aufliegende Projekt abgelehnt würde, sondern es würde alleine bewirken, dass die Behörden des Kantons Schwyz sich für eine Neubeurteilung des Projekts einsetzen müssten.

#### 4.4.3.2 Kantonssouveränität (Art. 47 BV und Art. 55 BV)

##### a) Grundlagen

In den Art. 47 und 55 BV werden die Eigenständigkeit und die Bestandesgarantie der Kantone gewährt.

Die Fertigstellung der Nationalstrasse am Axen liegt auch im grossen Interesse des Kantons Uri. Die Interessen des Kantons Uri umfassen insbesondere eine sichere Nationalstrassenverbindung

Nord–Süd aber auch in die übrige Innerschweiz und die Agglomeration Zürich zu haben. Ebenso ist für den Kanton Uri wichtig, dass die heute von unzumutbarer Verkehrsmissionen geplagte Ortschaft Sisikon umfahren werden kann. Der Kanton Uri treibt – zusammen mit dem Kanton Schwyz – dieses Projekt mit grossem Effort an und dies schon seit Jahren. Das Urner Parlament steht hinter diesem Projekt und hat schon verschiedentlich Vorstösse behandelt und auch entsprechende – nach dem Recht des Kantons Uri vorgesehene – Finanzierungsbeschlüsse erlassen.

Der Kanton Uri nimmt die Mitwirkung im Rahmen der Bundesgesetzgebung wahr und stellt die Umsetzung der Fertigstellung der vom Bund beschlossenen Nationalstrasse N4 Axenstrasse sicher.

#### b) Vereinbarkeit

Es stellt sich die Frage, ob es sich bei einer Gültigerklärung der Initiative nicht um eine verfassungswidrige Einmischung in Interessen anderer Kantone handelt. De facto richtet sich die Initiative auch gegen die Interessen des Kantons Uri, der die Fertigstellung innert nützlicher Frist mit den vorgesehenen Massnahmen anstrebt. Insbesondere geht es auch um die Umfahrung der Urner Gemeinde Sisikon. Die Initianten schreiben in den Erläuterungen zur Initiative, dass sich der Kanton Schwyz für die Umsetzung einer kurzen Umfahrung von Sisikon einzusetzen habe.

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten wurden wiederholt Kurzumfahrungsvarianten für Sisikon geprüft, wobei diese immer wieder verworfen werden mussten. Gründe dazu waren insbesondere die beengten topografischen Verhältnisse und auch die notgedrungenen Verlängerungen der offenen Strecken, die gemäss Stellungnahme der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) nicht bewilligungsfähig wären. Weiter würde ein Kurztunnel nicht den Vorgaben des Bundes entsprechen, was zur Nichtfinanzierung durch den Bund führen würde. Die Kosten müssten alleine durch den Kanton Uri getragen werden. Die Initiative greift deshalb in die Interessen des Kantons Uri ein.

Die Art. 47 und 55 BV garantieren den Kantonen die Integrität und den Bestand. Vorliegend wird der Kanton Uri sehr stark in seinen Interessen tangiert, da die Realisierung des Kurztunnels Sisikon in der Umsetzung – aus Sicht der technischen Realisierbarkeit, der Bewilligungsfähigkeit und auch der Bundesfinanzierung – in Frage gestellt werden könnte. Dadurch würde auch die Verbesserung der Wohn- und Lebensfähigkeit im Dorf Sisikon schwer, wenn nicht gar verunmöglicht.

Eine reine Interessentangierung, auch wenn sie sehr gross ist, reicht jedoch nach bundesgerichtlicher Praxis nicht aus. Es wird ein effektiver Einschnitt in die Integrität oder den Bestand eines Kantons verlangt. So hat z.B. in der Jurafrage dazumal das Bundesgericht eine entsprechende Initiative im Kanton Jura als ungültig erklärt. Die Initiative hatte im Wesentlichen zum Ziel, dass die jurassische Regierung alles daran setzen müsse, die Einheit des ehemaligen Berner Jura anzustreben (BGE 118 Ia 195). Der vorliegende Sachverhalt liegt anders als die Initiative im Kanton Jura, wird doch hier der Kanton Uri nicht im eigentlichen Bestand (z.B. Gebietshoheit) in Frage gestellt.

Die Initiative tangiert sicherlich die freundeidgenössische Zusammenarbeit und das Einvernehmen zwischen den Gemeinwesen der Schweiz. Gemäss Art. 44 Abs. 1 und 2 BV unterstützen sich Bund und Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben, arbeiten zusammen und schulden sich einander Rücksicht und Beistand. Es handelt sich hier um einen Programmartikel, dass sich die Kantone im Einvernehmen ihrer Aufgaben annehmen und einander Rücksicht und Beistand leisten. Die Initiative tangiert dies, weil die vorliegende Lösung einvernehmlich und unter jahrzehntelanger Zusammenarbeit entstanden ist. Es liegt wohl jedoch nicht eine eigentliche Verletzung der Bundesverfassung vor, auch wenn das Vertrauen auf Verhalten nach Treu und Glauben gestört wird.

#### 4.4.4 Vereinbarkeit mit kantonalem Recht

Mit vorliegender Initiative sollen die „Behörden des Kantons“ bei der Wahrnehmung des bei der Fertigstellung der vom Bund beschlossenen Nationalstrasse N4 Axenstrasse zufallenden Mitwirkungsrechts zu einer bestimmten – negativen – Haltung verpflichtet werden. Damit soll auch in die Kompetenzausübung der Exekutive eingegriffen werden. Initiativen, mit denen die Vornahme oder der Unterlassung einer in die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive fallenden Handlung verlangt bzw. die Legislative zu einem kompetenzwidrigen Akt aufgefordert wird, sind unzulässig (vgl. ZBI 85/1984 S. 227 i.S. Emmen und die dort zitierten BGE; Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, ZBI 83/1982 S. 8). Es ist zu prüfen, ob vorliegend ebenfalls ein unzulässiger Eingriff ins kantonale Recht vorliegt.

Nach § 9 Abs. 1 EGzNSG führt der Regierungsrat die Aufsicht über die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes und er ist abschliessend zuständig, die entsprechenden Mitwirkungsrechte beim Bund wahrzunehmen (§ 10 Abs. 1 EGzNSG, § 13 Abs. 1 EGzNSG).

Einerseits greift die Initiative zwar in die Kompetenz des Regierungsrates ein, weil sie im Rahmen der Mitwirkung eine entsprechende Meinungsäusserung gegenüber dem Bund verlangt. Das heisst, der Regierungsrat ist nicht mehr frei in seiner Meinungsäusserung.

Andererseits wird aber die Behörde oder der Regierungsrat nicht angehalten, ihre bundesrechtlichen Aufgaben und ihre Mitwirkung im Zusammenhang mit der Fertigstellung der beschlossenen Nationalstrasse zu verschleppen oder auf eine andere Weise zu vernachlässigen. Der Auftrag, zu einer Verschleppung oder die Sache anderweitig zu vernachlässigen, würde eine Bundesrechtswidrigkeit darstellen, da ja für den Kanton eine Baupflicht besteht (Art. 197 Ziff. 3 BV, Art. 40a Bst. a NSG, Art. 32 NSV in Verbindung mit Anhang, Bst. c). In dieser Hinsicht liegt keine Rechtswidrigkeit vor, da ja der Auftrag an die Behörden lautet, sich gegen den Neubau nur mit allen rechtlich zulässigen Mitteln einzusetzen.

Der Inhalt der Initiative bezweckt auch nicht, ein Rechtsverhältnis in verbindlicher und erzwingbarer Weise zu regeln. Sie enthält lediglich den Auftrag, sich beim Bund gegen die vorgesehene Axenstrasse einzusetzen. Es handelt sich um eine Auftragsnorm. In concreto würde bei einer allfälligen Annahme der Initiative nicht über den Bau der neuen Axenstrasse abgestimmt. Es würde nur bewirkt, dass die Behörde sich gegen die Realisierung einzusetzen hat und dem Bund schliesslich die Entscheidungsfreiheit bleibt und dieser nicht gebunden wird.

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid „Für ein Bern ohne Neufeld-Tunnel“ mit einer solchen Auftragsnorm auseinandersetzen und auf ihre Rechtmässigkeit prüfen müssen. Es hat sich für die Zulässigkeit einer solchen Auftragsnorm in der Gemeindeordnung der Stadt Bern ausgesprochen (BGer 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002). Wobei der Berner Entscheid nicht unbedingt direkt vergleichbar ist, da es sich dort um kein notwendiges Element des Nationalstrassennetzes in dem Sinne handelte, bei dessen Verzicht auf seine Errichtung die Funktion der Nationalstrasse als überregionalen Verkehrsträger nicht beeinträchtigt worden wäre. Der dort in Frage gestandene Abschnitt war lediglich als innerstädtische Ein- und Ausfallachse konzipiert, d.h. er steht im Kontext städtischer Verkehrsplanung, die den Verkehr von und zur Nationalstrasse ohnehin auf die eine oder andere Art zu bewältigen hat (Urteil 1P.587/2001 E. 4).

Im Entscheid Emmen (ZBI 85/1984 S. 227) hat das Bundesgericht die Gültigkeit einer ähnlichen Auftragsnorm verneint und die Initiative als mit dem kantonalen bzw. kommunalen Recht nicht konform beurteilt. Dabei handelte es sich jedoch dort um eine reine Handlungsanweisung, ohne eine Grundlage auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe zu schaffen.

Bei der Beurteilung, ob eine Initiative gültig ist oder nicht, ist immer auch die grosszügige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen. Das Bundesgericht legt im Zweifelsfall, ob eine Initiative gültig ist oder nicht, eher grosszügig aus und legt die Gültigkeit eher zugunsten des Volksrechts der Initiative aus: In dubio pro Volksrecht. Es bedeutet, dass die zuständige Behörde von Bundesrechts wegen verpflichtet ist, Volksbegehren, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft sind, den Stimmbürgern vorzulegen, sofern im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretationsregeln eine verfassungs- oder bundesrechtskonforme Interpretation derselben irgendwie denkbar und vertretbar ist (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts – Darstellung und kritische Betrachtung in ZBI 83/1982 S. 43).

Unter Berücksichtigung aller vorgemachten Erwägungen ist zusammenfassend der Schluss zu ziehen, dass die Initiative „Axen vors Volk“ mit dem kantonalen Recht vereinbar und nicht rechtswidrig ist.

#### 4.5 Nicht offensichtlich undurchführbar

Im Jahre 2009 hat der Bundesrat das Generelle Projekt, das von den beiden für die Ausführung zuständigen Kantone Schwyz und Uri vorgelegt worden ist, genehmigt. In der Folge wurden die Kantone mit der Ausarbeitung des Ausführungsprojekts beauftragt. Dieses wurde zusammen mit dem Bund (ASTRA) erarbeitet. Nach Prüfung der Vollständigkeit durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation wurde das Plangenehmigungsverfahren eröffnet und vom 15. Oktober bis und mit 13. November 2014 öffentlich aufgelegt (vgl. Abl Nr. 41).

Nachdem die eigentliche Mitwirkung in der Planung durch den Kanton Schwyz abgeschlossen, der Entscheid über das Projekt vom Bundesrat getroffen worden und nun auch die öffentliche Planaufgabe erfolgt ist, könnte man den Standpunkt vertreten, dass überhaupt keine Mitwirkungsmöglichkeiten in der materiellen Entscheidungsfindung mehr möglich sind. Es liegt nur noch die Umsetzung (sprich: Baupflicht nach Bundesrecht) vor. In diesem Sinne kann man sich fragen, ob die Initiative bzw. der Auftrag überhaupt noch umsetzbar ist.

Der Auftrag der Initiative beinhaltet bei Annahme durch das Stimmvolk durchaus auch den Auftrag an die Regierung, sich mittels Schreiben und mit Bezugnahme auf das Ergebnis der Volksabstimmung beim Bund nachzusuchen, die Fertigstellung der Axenstrasse zu überdenken und darauf zu verzichten. Auch kommt gegebenenfalls das Instrument der Standesinitiative zur Anwendung. Der Kanton Schwyz müsste sich mit einer Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 BV gegen den Bau der Axenstrasse zur Wehr setzen und z.B. sich für eine Abänderung des Netzbeschlusses einsetzen. Gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a KV ist hier für die Ergreifung der Kantonsrat zuständig. Man kann die Initiative so deuten, dass der Regierungsrat bei einer allfälligen Annahme der Initiative eine entsprechende Vorlage (Bericht und Antrag an den Kantonsrat) vorzubereiten hat.

Natürlich kann man diesen Vorgehensmöglichkeiten selber wieder entgegen halten, dass dies im vorliegenden Verfahrensstadium und in Anbetracht des Zeitablaufs gegen Treu und Glauben in der Zusammenarbeit mit dem Bund und dem Kanton Uri widerspricht. Auch ist auf den Grundsatz der freundeidgenössischen Zusammenarbeit nach Art. 44 Abs. 1 und 2 BV hinzuweisen. Auch wenn die Behörde bei einer Annahme der Initiative in eine Lage gedrängt wird, die die allgemeinen zwischenstaatlichen (Bund-Kanton/Kanton-Kanton) Verhaltensregeln nach Treu und Glauben strapazieren, ist im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, den Volkswillen bzw. die demokratischen Mittel mehr zu gewichten und von einer Ungültigkeitserklärung unter diesem Aspekt abzusehen.

## 4.6 Ergebnis der Gültigkeitsprüfung

Die Initiative hält die Grundsätze der Einheit der Form und der Materie ein. Ebenso verletzt sie kein übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Initiative ist somit als gültig zu erklären.

## 5. Beurteilung der Initiative

Ist die Initiative als gültig zu erklären, hat der Kantonsrat nach § 31 Abs. 1 KV über deren Annahme oder Ablehnung zu befinden. Dem Kantonsrat wird, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, beantragt, die Initiative abzulehnen.

### 5.1 Grundsätzliches

Seit Jahrzehnten genügt die Axenstrasse den heutigen Anforderungen nicht mehr. Ausserdem musste sie wegen Naturereignissen sowie grossen und schweren Unfällen immer wieder gesperrt werden. So musste beispielsweise 1984 die Axenstrasse wegen eines Felsabsturzes beim Voreinschnitt des Stutzegg Tunnels südlich von Sisikon gesperrt werden. 1992 war die Strasse wegen eines drohenden Felssturzes am Ölberg sogar acht Monate lang gesperrt. Bereits 1986 genehmigten die beiden Kantonsregierungen Schwyz und Uri nach einer intensiven Konfliktanalyse den Zielkatalog für eine Erneuerung der Axenstrasse. Dieser umfasste schon damals eine nachhaltige Tunnellösung zwischen Brunnen und Flüelen, um die Sicherheit und Verfügbarkeit der wichtigen Nord-Süd-Route zu gewährleisten und Sisikon vom Verkehr zu entlasten. Nachdem Ende 1999 die Planungen zu einem durchgehenden Fronalp-Tunnel (Ingenbohl–Gumpisch/Sisikon-Süd) verworfen wurde, empfahl eine Expertengruppe die Variante „Etappierter Tunnel“ mit dem Morschacher Tunnel und dem Sisikoner Tunnel.

Die Kantonsregierungen stimmten dieser Variante zu und erhielten vom Bund den Auftrag, das Generelle Projekt N4 Neue Axenstrasse auszuarbeiten. Dieses wurde vom Bundesrat im Januar 2009 genehmigt. Inzwischen sind die Planungsarbeiten am Ausführungsprojekt abgeschlossen. Im Herbst 2014 erfolgte die öffentliche Planaufgabe. Erwartungsgemäss sind dabei Einsprachen eingegangen, die derzeit behandelt werden. Die Bauherrschaft – die Kantone Uri und Schwyz unter Aufsicht des ASTRA – geht weiterhin vom Erhalt der Baugenehmigung Ende 2016 und dem Start der Bauvorarbeiten ab dem Jahr 2017 aus.

Der Bau der Neuen Axenstrasse mit dem Morschacher Tunnel und dem Sisikoner Tunnel gehört zum Auftrag „Netzvollendung Nationalstrasse“ des Bundes. Der Bau der neuen Tunnel dient nicht nur der Umfahrung der stark belasteten Dörfer Sisikon und Brunnen. Es wird damit auch dem Risiko von Felsstürzen und Murgängen auf der offenen Strecke ausgewichen und die Strassensicherheit steigt erheblich, was angesichts der vielen schweren Unfälle auf der heutigen Axenstrasse dringend notwendig ist. Der Bund und die beiden involvierten Kantone treiben deshalb das Projekt mit hoher Priorität voran.

Der Regierungsrat steht hinter dem Projekt und hat dies auch in der Beantwortung von verschiedenen Vorstössen (RRB Nr. 319 vom 24. März 2009 zum Postulat P 11/08 und Interpellation I 5/09, RRB Nr. 417 vom 14. Mai 2013 zur Motion M 14/12 und auch in Beschluss Nr. 53 vom 19. Januar 2010 zu einer Kleinen Anfrage) in den letzten Jahren immer wieder umfassend dargelegt.

## 5.2 Wichtigste Argumente

Die Axenstrasse genügt seit langem den heutigen Anforderungen nicht mehr. Im Wesentlichen sind es vier Gründe, die für das Projekt N4 Neue Axenstrasse sprechen:

### 5.2.1 Verkehrssicherheit und Verfügbarkeit

Heute können die Verkehrssicherheit und Verfügbarkeit der Strasse nur teilweise gewährleistet werden. Das Naturgefahrenrisiko ist hoch. Felsstürze und Rufen haben immer wieder zur Sperrung der Strasse geführt. Für die Anwohner, Pendler und die Schwyzer, Urner und Tessiner Wirtschaft haben solche Sperrungen stets schwerwiegende Folgen. Mit der neuen Strasse werden die Sicherheit und Verfügbarkeit wesentlich erhöht. Die neue Axenstrasse verfolgt als zentrales Anliegen die Verbesserung der Benutzersicherheit und nicht die Leistungssteigerung.

### 5.2.2 Ausweichroute zum Seelisbergtunnel (N2)

Der Bund fordert, dass die Axenstrasse auch als Ausweichroute zum Seelisbergtunnel (z.B. Sperrung) verfügbar ist. Diese so genannte Netzredundanz wird mit der neuen Axenstrasse gewährleistet.

### 5.2.3 Umfahrung von Sisikon und Entlastung von Brunnen

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

Aus Schwyzer Sicht ermöglicht der Strassenausbau am Axen mit dem Morschacher Tunnel 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 die Dorfdurchfahrt von Brunnen schon heute nicht mehr in der Lage, den Verkehr zu schlucken. Für den Mositunnel ist eine Gesamtanierung erforderlich. Obwohl die Dringlichkeit schon jetzt gegeben wäre, wird mit einer Massnahmenstaffelung der Sanierungszeitpunkt hinausgezögert, um nach Eröffnung des Morschacher Tunnels den Verkehr durch diesen leiten zu können. Da die Gesamtanierung des Mositunnels mit einer länger dauernden Vollsperrung verbunden ist, müsste bei sofortiger Sanierung sämtlicher Verkehr durch das Dorfzentrum von Brunnen geleitet werden. Dies ist bereits bei den heutigen Verkehrs- und Ortsverhältnissen undenkbar und würde zu massivsten Behinderungen und zeitweisem Kollaps des Verkehrssystems führen.

Die Initianten bringen vor, dass die bestehende Axenstrasse mit einer Kurzumfahrung Sisikon zu versehen sei und entsprechende Anpassungen zur Verbesserung des Langsamverkehrs zu machen sind.

Die Geologie und die sehr beengten topografischen Verhältnisse stellen kaum lösbare Hindernisse für Kurzvarianten dar. 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 gemäss einer Stellungnahme der ENHK nicht bewilligungsfähig. Gemäss Bundesinventar BLN liegt die bestehende Axenstrasse in einer „Landschaft von nationaler Bedeutung“. Ein massiver Ausbau widerspricht eindeutig den Schutzziele des BLN-Gebiets.

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

#### 5.2.4 Langsamverkehr

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

Mit dem Bau der N4 Neue Axenstrasse 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 Kantonsgrenzen hinaus.

Durch die Umnutzung der „alten“ Axenstrasse ergeben sich zahlreiche neue Chancen für die Gemeinden entlang der Strasse aber auch als Ort der Begegnung für Freizeit und Erholung. Als Beispiel lässt sich die Ortschaft Brunnen erwähnen. Das Dorfzentrum und die Seepromenade würden durch die neue Axenstrasse vom Durchgangsverkehr spürbar entlastet und aufgewertet. Die neu gewonnene Ruhe und die Möglichkeit, den Raum entlang der Seepromenade und der Axenstrasse als Freizeit- und Begegnungsraum sowie als verbindendes Element der Kantone Schwyz und Uri zu nutzen, erhöht die Standortqualität des ganzen inneren Kantonsteils.

Es wird eine flankierende Aufgabe sein, die zukünftige Nutzung der „alten“ Axenstrasse neu auszugestalten und Angebote in den Bereichen Freizeit, Tourismus, Kultur und Langsamverkehr zu entwickeln. Einzubeziehen sind insbesondere die Seegemeinden am Urnersee sowie die Gemeinden Morschach und Riemenstalden, welche von solch einem Anziehungspunkt gesellschaftlich und wirtschaftlich am stärksten profitieren können.

#### 5.3 Zuständigkeit

Wie ausgeführt, ist der Kanton Schwyz – wie auch alle übrigen Kantone – für die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes bundesrechtlich in der Pflicht. Die Kantone stehen unter der Oberaufsicht des Bundes. Der Bundesrat kann dabei für den Bund die Aufgaben eines Kantons ganz oder teilweise übernehmen, wenn es die Sicherstellung des Werkes erfordert und sich der Kanton weigert, innerhalb einer vom Bundesrat festzusetzenden angemessenen Frist die Aufgabe auszuführen (Art. 55 Abs. 1 Bst. b NSG).

### 6. Fazit

Der Regierungsrat ist von der Wichtig- und Notwendigkeit überzeugt und unterstützt die Realisierung des Projekts N4 Neue Axenstrasse. Die Fertigstellung dieser Nationalstrasse ist nicht nur aus Sicht Bund, sondern auch aus der Sicht des Kantons Schwyz notwendig.

Der Regierungsrat ist zusammen mit dem Kanton Uri gewillt, sich der Aufgabe zur Fertigstellung dieses Nationalstrassenteils zu stellen und die Interessen des Kantons im schon weit fortgeschrittenen Projekt bestmöglich zu vertreten. Müsste sich der Kanton seiner Pflicht entziehen, riskiert er die Ersatzvornahme durch den Bund und damit den Verlust seiner Mitwirkungsrechte im weiteren Projektverlauf. Dies liegt nicht im Interesse des Kantons Schwyz.

## 7. Behandlung im Kantonsrat

### 7.1 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz (GO-KR, SRSZ 142.110) gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vom Kantonsrat beantragte Beschluss hat für den Kanton keine direkten Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

### 7.2 Referendum

Die Initiative hat eine Änderung der Kantonsverfassung zum Ziel. Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab oder stimmt er ihr zu, kommt in beiden Fällen das obligatorische Referendum zur Anwendung (§ 34 Abs. 1 Bst. a KV).

### Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative „Axen vors Volk – Für Sicherheit ohne Luxustunnel (Axen-Initiative)“ als gültig zu erklären und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Ablehnung zu empfehlen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Initiativkomitee Axen vors Volk, Postfach 215, 6410 Goldau.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber