

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2017 110

Entscheid vom 24. November 2017

Besetzung

Dr.iur. Vital Zehnder, Vizepräsident
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin
Monica Huber-Landolt, Richterin
Iic.iur. Prisca Reichlin Brügger, Gerichtsschreiberin

Parteien

1. A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt B. _____,
2. B. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bezirk Küssnacht, vertreten durch den Bezirksrat,
Postfach 176, 6403 Küssnacht,
Vorinstanz,

Gegenstand

Gemeinde- und Korporationsrecht (Stimmrechtsbeschwerde;
Sachabstimmung Verpflichtungskredit 'Südumfahrung Küssnacht,
Abschnitt 2' vom 21.5.2017)

Sachverhalt:

A. Für die Bezirksgemeinde vom 3. April 2017 traktandierte der Bezirksrat das Sachgeschäft "Gewährung eines Verpflichtungskredites von Fr. 116'484'000.-- (plus allfälliger Teuerung nach § 17 der Finanzhaushaltsverordnung für die Bezirke und Gemeinden [FHV-BG; SRSZ 153.111] abzüglich kantonaler Beiträge für die Trägerschaftsänderung von Fr. 1'996'000.-- für den Bau der Südumfahrung Küssnacht, Abschnitt 2 Räbmatt-Breitfeld, gestützt auf die an der Urne angenommene Pluralinitiative «Südumfahrung PLUS», sowie die Zustimmung zur Übernahme der im Abschnitt 2 betroffenen Kantonsstrasse ins Eigentum des Bezirks Küssnacht." Dabei beantragte der Bezirksrat dem Stimmvolk, den Verpflichtungskredit abzulehnen. Denselben Antrag stellte die RPK des Bezirkes (Botschaft Bezirksgemeinde vom 3.4.2017, Traktandum 3).

B. Nachdem die Bezirksgemeinde das Geschäft an die Urne überwiesen hat, wurde die Vorlage an der Abstimmung vom 21. Mai 2017 mit 2'960 (63%) Ja zu 1'721 (37%) Nein (bei 44 leeren und einem ungültigen Stimmzettel) angenommen.

C. Am 31. Mai 2017 erheben A._____ und B._____ gegen die Sachabstimmung Verpflichtungskredit "für den Bau der Südumfahrung Küssnacht, Abschnitt 2 Räbmatt-Breitfeld" vom 21. Mai 2017 Stimmrechtsbeschwerde mit den Anträgen:

1. Die von den Stimmbürgern des Bezirks Küssnacht an der Urnenabstimmung vom 21. Mai 2017 angenommene Sachvorlage
"Gewährung eines Verpflichtungskredites von Fr. 116'484'000.-- plus allfälliger Teuerung nach § 17 FHV-BG abzüglich kantonaler Beiträge für die Trägerschaftsänderung von Fr. 1'996'000.-- für den Bau der Südumfahrung Küssnacht, Abschnitt 2 Räbmatt-Breitfeld, gestützt auf die an der Urne angenommene Pluralinitiative *Südumfahrung Plus*, sowie der Übernahme der im Abschnitt 2 betroffenen Kantonsstrasse ins Eigentum des Bezirks Küssnacht"
sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

D. Mit Vernehmlassung vom 24. August 2017 beantragt der Bezirksrat, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer. Mit weiterer Eingabe (datiert 23.5.2017, Postaufgabe 25.10.17) nehmen die Beschwerdeführer Stellung zur Vernehmlassung des Bezirkrates.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 Gemäss § 51 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRP; SRSZ 234.110) vom 6. Juni 1974 können Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Ergebnisse von Wahlen und Sachabstimmungen des Volkes in den Bezirken und Gemeinden sowie von Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüssen (lit. d), Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Ergebnisse von kantonalen Sachabstimmungen des Volkes (lit. e) sowie die Verletzungen des Stimmrechts durch Organe der Bezirke, Gemeinden und Zweckverbände (lit. f) mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Ein analoges Beschwerderecht sieht § 53b Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (WAG; SRSZ 120.100) vom 15. Oktober 1970 vor, wonach - wer ein schützenswertes Interesse nachweist - mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht Verletzungen des Stimmrechts durch Organe der Bezirke, Gemeinden und Zweckverbände (lit. a), Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung von Wahlen und Sachabstimmungen des Volkes in Bezirken und Gemeinden (lit. b), Ergebnisse von Wahlen und Sachabstimmungen des Volkes in Bezirken und Gemeinden sowie Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüsse (lit. c) und Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Ergebnisse von kantonalen Sachabstimmungen des Volkes (lit. d) anfechten kann.

1.2.1 Die Anfechtungsfrist beträgt 10 Tage. Fristauslösendes Ereignis bei einem Gemeinde- bzw. Bezirksversammlungsbeschluss ist der Tag, an dem die Gemeindeversammlung durchgeführt worden ist (vgl. VGE III 2012 95 vom 24.7.2012 Erw. 1.2.1 mit Hinweisen, u.a. auf § 56 Abs. 2 lit. a, b und c VRP und § 53a Abs. 2 WAG). Bei Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung von Wahlen und Abstimmungen etc. beginnt die Frist grundsätzlich mit dem Entdeckungsgrund, spätestens aber mit dem Versammlungs-, Wahl- oder Abstimmungstag, zu laufen (vgl. § 53b WAG; VGE III 2012 95 vom 24.7.2012 Erw. 1.2.1 in fine; VGE III 2011 137 vom 26.10.2011 Erw. 1.2; VGE III 2010 17+22+41 vom 20.5.2010 Erw. 2.2; Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Rickenbach/ Schwyz 2009, S. 185).

1.2.2 Für die Frage der Fristauslösung kommen allerdings den vorgebrachten Rügen wesentliche Bedeutung zu. Anfechtungsgegenstand der Stimmrechtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht ist immer ein Beschluss der Gemeindeversammlung, wobei formelle Mängel (Verfahrensmängel, wie beispielsweise verfahrensleitende Anordnungen des die Versammlung leitenden Gemeindepräsidenten, unzulässige Beeinflussung, Missachtung der Meinungs- und Informa-

tionsfreiheit, Unregelmässigkeiten bei der Ermittlung des Ergebnisses) wie auch inhaltliche Mängel (materielle Mängel, namentlich der Inhalt eines Beschlusses) gerügt werden können (vgl. VGE III 2010 17+22+41 vom 20.5.2010 Erw. 3.1; VGE III 2006 943 vom 26.1.2007 Erw. 3.1, Prot. S. 70, mit Verweis auf P. Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 1. Auflage in EGV-SZ 1999, S. 223 mit Hinweisen).

1.2.3 Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung wird in Anknüpfung an die Spruchpraxis der früheren Kassationsbehörde und in Berücksichtigung der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung verlangt, dass formelle Mängel (Verfahrensmängel) soweit zumutbar sofort, d.h. wenn möglich noch vor der Durchführung der Abstimmung gerügt werden müssen, damit der Mangel noch rechtzeitig behoben werden kann. Wartet ein Stimmbürger, der bei zumutbarer Sorgfalt einen formellen Mangel erkennen konnte, mit der Beanstandung bis nach Durchführung der Abstimmung zu, um dann je nach dem Ergebnis der Abstimmung (wenn ihm dieses nicht behagt) Beschwerde zu führen, dann handelt er gegen Treu und Glauben und hat sein Anfechtungsrecht verwirkt. Die Verwirkung tritt aber nur ein, wenn der Einspruch vor der Abstimmung nicht nur an sich (objektiv) möglich, sondern dem Betroffenen nach den Umständen auch zumutbar war (vgl. VGE III 2017 77 vom 24.7.2017 Erw. 2.2; VGE 951/05 vom 26.1.2006 Erw. 2.2 mit Hinweisen u.a. auf VGE 941/03 vom 18.12.2003 Erw. 6.1, Prot. S. 1846 f mit Hinweisen; Ch. Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, S. 322 ff; W. Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, S. 354 ff; Schönbächler, a.a.O., 2. Auflage, Rz. 25 u. 89; Huwyler, a.a.O., S.186f.).

1.2.4 Soweit jedoch materielle Rechtswidrigkeit (ein inhaltlicher Mangel) eines traktandierten bzw. bereits getroffenen Volksbeschlusses geltend gemacht wird, besteht nach verwaltungsgerichtlicher Praxis keine unmittelbare Rügepflicht im oben in Erwägung 1.2.3 dargelegten Sinne (vgl. VGE III 2013 35 vom 18.6.2013 Erw. 3.2.2 mit Hinweisen auf VGE III 2010 17+22+41 vom 20.5.2010 Erw. 3.2.2, VGE 817/06 vom 29.8.2006 Erw. 2.4; vgl. Huwyler, a.a.O., S. 186 unten und Fussnote 435; Schönbächler, a.a.O., 2. Auflage, Rz. 89 mit Hinweisen).

1.3 Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen im Bezirk Küssnacht wohnhaft und stimmberechtigt. Bei Stimmberechtigten des entsprechenden Gemeinwesens wird das schützenswerte Interesse zur Einreichung einer Stimmrechtsbeschwerde (§ 53b Abs. 1 WAG) praxisgemäss generell bejaht (vgl. VGE III 2008 178 Erw. 1.3 mit Hinweisen auf ZB 943/03 vom 4.11.2003 Erw. 4 mit Hinweis; ZB 863/05Z vom 25.5.2005 Erw. 3.2).

1.4.1 Der Bezirksrat beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Gemäss Praxis des Verwaltungsgerichtes seien formelle Mängel, Verfahrensmängel, soweit zumutbar vor der Durchführung der Abstimmung zu rügen. Die Beschwerdeführer hätten die geltend gemachten Mängel bereits seit längerem gekannt und folglich schon viel früher rügen müssen. Die Zumutbarkeit zur frühzeitigen Geltendmachung, insbesondere für den auch in eigenem Namen Beschwerde führenden Rechtsanwalt, sei ohne weiteres zu bejahen. Indem die Beschwerdeführer erst nach durchgeführter Abstimmung Beschwerde erhoben, hätten sie wider Treu und Glauben gehandelt, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei.

1.4.2 Laut Beschwerdeführer dürfen gestützt auf § 54 Abs. 1 WAG nur Abstimmungsergebnisse anerkannt werden, die den Willen der Stimmenden zuverlässig und unverfälscht wiedergeben. Art. 34 Abs. 2 BV garantiere, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen könne. Behördliche Informationen müssten wahr und sachlich sein (Beschwerde Ziff. 6).

1.4.3 Soweit die Beschwerdeführer dem Bezirksrat vorwerfen, er habe die Stimmberechtigten mit seiner Botschaft zum Sachgeschäft irreführend informiert, rügen sie formelle Mängel. Diesbezüglich führt der Bezirksrat zu Recht aus, dass diese Mängel bereits nach Erhalt der Botschaft, mithin bereits vor der Bezirksversammlung erkennbar waren und nach Treu und Glauben bereits nach Erhalt der Botschaft zur Bezirksgemeinde vom 3. April 2017 hätten gerügt werden können und müssen; ihre erstmalige Geltendmachung nach durchgeführter Urnenabstimmung mit Beschwerde vom 31. Mai 2017 ist somit verspätet, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten ist, soweit die Beschwerdeführer Verfahrensmängel rügen (vgl. Erw. 1.2.3).

1.4.4 Die Beschwerdeführer rügen indes insbesondere auch inhaltliche Mängel, indem der Beschluss kantonales Recht, namentlich der Strassen- sowie Finanzhaushaltsgesetzgebung, sowie die Einheit der Materie verletze. Gemäss ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts gilt die Rügepflicht bei materiellen Mängeln nicht (vgl. Erw. 1.2.4). Sie können innert 10 Tagen nach durchgeführter Sachabstimmung vorgebracht werden. Bezogen auf die Rüge der inhaltlichen Rechtswidrigkeit des Volksbeschlusses vom 21. Mai 2017 erfolgte die Beschwerde am 31. Mai 2017 somit fristgerecht.

2. Nach Darstellung der Beschwerdeführer verletzt der Volksbeschluss vom 21. Mai 2017 materielles Recht in verschiedener Hinsicht:

2.1 Der Verpflichtungskredit über Fr. 116'484'000.-- basiere auf einem Kostenteiler zwischen Bezirk und Kanton, der § 56 des Strassengesetzes (StraG; SRSZ 442.110) vom 15. September 1999 verletze (Beschwerdeschrift Ziff. 7).

2.2 Die Folgekostenberechnung, welche dem Kredit zugrunde liege, verletze das Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden (FHG-BG; SRSZ 153.100) vom 27. Januar 1994, indem zu Unrecht mit einem Abschreibungssatz von 8% anstelle von 25% gerechnet werde. Dies aufgrund der rechtswidrigen Qualifikation der Ausgabe als Verpflichtungskredit für "Bauten und Anlagen" des Bezirkes und nicht als Investitionsbeitrag (Beschwerdeschrift Ziff. 9 f.).

2.3 Der angefochtene Kreditbeschluss für einen unbestimmten Zeitraum von 20 Jahren und länger sei mit dem Institut des Verpflichtungskredites nach FHG-BG nicht vereinbar (Beschwerdeschrift Ziff. 11). Korrekterweise hätte dem Stimmbürger ein Vorfinanzierungsbeschluss, bei welchem jährliche Verpflichtungen im Fremdkapital zu verbuchen seien, unterbreitet werden müssen (Beschwerdeschrift Ziff. 12).

2.4 Der Beschluss verletze den Grundsatz der Einheit der Materie, weil zwischen der Trägerschaftsänderung der bestehenden Grepperstrasse und dem Kreditbeitrag an den Abschnitt 2 der Südumfahrung kein Zweck- und Sachzusammenhang bestehe, dem Stimmvolk aber beides in einer Vorlage unterbreitet wurde (Beschwerdeschrift Ziff. 13).

3.1 Gemäss den Beschwerdeführern verletzt die Vorlage resp. der Volksbeschluss § 56 StraG. Demgemäss seien die Kosten für den Bau von Entlastungsstrassen zwischen Strassenträger und interessierten Gemeinden und Bezirken anhand der Verkehrsarten zu teilen. Dem übergeordneten Strassenträger werde der Durchgangsverkehr zu 100%, der Ziel- und Quellverkehr zu 33% angerechnet; dem untergeordneten Strassenträger der Ziel- und Quellverkehr zu 67% und der Binnenverkehr zu 100%. Bei Berücksichtigung dieser Vorgaben habe der Bezirk einen Anteil von unter 30% zu tragen. Beim ursprünglichen Projekt 2012 habe man einen Teiler Kanton zu Bezirk von 50:50 vereinbart. Mit dem neuen Projekt trage der Bezirk 58.86%, obwohl an den Verkehrsarten gar nichts geändert habe. Damit aber sei der Kostenteilschlüssel nach § 56 StraG offensichtlich verletzt. Die Steuerpflichtigen hätten indes Anspruch, dass sie für die Entlastungsstrasse nur mit Kosten gemäss Strassengesetzgebung belastet würden. Da dies nicht der Fall sei, sei der Beschluss aufzuheben und die Frage des Kostenteilers gemäss § 56 Abs. 4 StraG dem Regierungsrat zu unterbreiten, wobei die Beschwerde ans Verwaltungsgericht vorbehalten bleibe.

3.2 Gemäss Bezirksrat sind die Voraussetzungen für ein Entscheidverfahren nach § 56 Abs. 4 StraG nicht gegeben, da eine Einigung zwischen Bezirk und Kanton vorliege. Bei der ersten Abstimmungsvorlage für die Südumfahrung 2. Abschnitt sei der Kostenteiler genau nach StraG festgelegt worden. Das Volk habe die Vorlage abgelehnt. In der Folge habe die Initiative die Kritikpunkte aufgenommen. Insbesondere sollte der Verbrauch von Kulturland reduziert werden, was mit einer praktisch durchgehenden Tunnellösung zu verwirklichen sei. Dies führe indes zu vom Bezirk verursachten Mehrkosten. Dass sich der Kanton an diesen nicht beteiligen, sondern Kosten nur gemäss ursprünglichem Teiler übernehmen wolle, sei nachvollziehbar. Auf dieser Grundlage habe man sich gemäss § 56 StraG auf den Kostenteiler geeinigt. Dies habe man den Stimmberechtigten so transparent gemacht und sei daher nicht zu beanstanden.

3.3 Im Kern zielt der Einwand der Beschwerdeführer auf eine (Kostenteiler-) Vereinbarung zwischen Kanton und Bezirk ab, die vom Bezirksrat am 8. Februar 2017 abgeschlossen wurde. Ob im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde auch solche vertraglichen Vereinbarungen zwischen Kanton und Bezirk vom einzelnen Stimmberechtigten angefochten werden können, ist fraglich, da Anfechtungsobjekt einzig der umstrittene Bezirksversammlungsbeschluss ist. Die Frage muss vorliegend jedoch nicht abschliessend geklärt werden, da die Rüge der Beschwerdeführer in der Sache unbegründet ist (vgl. nachfolgende Erwägungen).

3.4.1 In seiner Botschaft zum Verpflichtungskredit verweist der Bezirksrat auf die Kostenteilung gemäss § 56 StraG, wonach die Kosten anhand der Anzahl Fahrten in der massgebenden Spitzenstunde im Bezugsgebiet bestimmt werde (vgl. Bf-act. 3, Botschaft Ziff. 4.1). Gestützt darauf habe sich der Bezirk mit dem Kanton im Rahmen des Projektes 2012 mit Gesamtkosten von Fr. 150 Mio. auf einen Kostenteiler von 50:50 geeinigt. Im Rahmen des neuen Projektes habe sich der Kanton bereit erklärt, sich in demselben Umfang, nämlich mit Fr. 75 Mio. zu beteiligen. Der Bezirk trage die aus dem neuen Projekt resultierenden Mehrkosten von rund Fr. 34.4 Mio. Der Bezirksrat habe einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Kanton zugestimmt. Sofern dem auch das Stimmvolk zustimme, werde der Regierungsrat den Kantonsanteil ins kantonale Strassenbauprogramm aufnehmen und dem Kantonsrat eine entsprechende Vorlage unterbreiten.

3.4.2 Damit aber hat der Bezirksrat die Strassengesetzgebung nicht verletzt. Mit dem neuen Strassengesetz vom 15. September 1999 (damals Strassenverordnung) hat der Kanton ein Kooperationsmodell eingeführt (RRB Nr. 2225/1998 vom 15.12.1998, Bericht und Vorlage Strassenverordnung an den Kantonsrat). Strassenbaukosten sollen im Falle von Mehrfachbetroffenheit entsprechend der

Interessenlage verteilt werden, wobei das Gesetz nur, aber immerhin ein Mitspracherecht bei der Kostenaufteilung garantiere. In erster Linie müssen sich die Beteiligten konsensual einigen, bei Uneinigkeit entscheidet der Regierungsrat unter Vorbehalt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Daran ändert bei der Entlastungsstrasse der Verweis auf die Kostenaufteilung nach Verkehrsarten in § 56 StraG nichts. Denn diesen Verkehrsarten ist im Rahmen der Einigungsverhandlung nur - aber immerhin - Rechnung zu tragen. Zudem kann die Interessenlage an einer Entlastungsstrasse neben dem Verkehrsaufkommen auch durch weitere Faktoren, wie etwa die Strassenführung oder der Ausbaustandard geprägt sein, was ebenso zu berücksichtigen ist. Mithin ist die alles berücksichtigende Interessenlage der Parteien entscheidend sowie die Tatsache, dass sie sich auf den Kostenteiler einigen können. Einigkeit ist dabei erst gegeben, wenn die dazu legitimierten Organe je dem aus der Kostenteilung resultierenden Verpflichtungskredit zugestimmt haben.

3.4.3 Mit dem Projekt Südumfang Abschnitt 2 von 2012 war eine Entlastungsstrasse mit Kosten von Fr. 150 Mio. geplant. Kanton und Bezirksrat einigten sich aufgrund der Verkehrsarten und der Interessenlage auf einen Kostenteiler von 50:50, beide je Fr. 75 Mio.. Das Küssnacher Stimmvolk hat den Verpflichtungskredit damals abgelehnt. Aufgrund einer Einzelinitiative musste eine Neuprojektierung vorgenommen werden, wobei die Umfahrung im Abschnitt 2 neu vollständig in einem Tunnel vorzusehen war. Dies verursacht im Vergleich zum ersten Projekt Mehrkosten, an welchen sich der Kanton nicht beteiligen will, da bereits das seinerzeitige Projekt von 2012 für den Abschnitt 2 der Südumfahrung ein in allen betrieblichen und rechtlichen Anforderungen gerecht werdendes Bauprojekt darstellte (vgl. RRB Nr. 221/2017 vom 21.3.2017 Erw. 6.3 lit. c, BG-act. 9). Die Mehrkosten entsprechen der Interessenlage des Bezirkes, wurde doch der die Mehrkosten auslösende Grundsatz einer Tunnelvariante vom Küssnacher Stimmvolk angenommen. Entsprechend wurde der neue Kostenteiler zwischen Regierungsrat und Bezirksrat vereinbart (Kanton 41.1%, Bezirk 58.9%). Dies unter dem Vorbehalt, dass seitens Bezirk das Stimmvolk und seitens Kanton der Kantonsrat je dem notwendigen Verpflichtungskredit zustimmen. Mit der Abstimmung vom 21. Mai 2017 haben die Küssnacher Stimmbürger dem Bezirksanteil zugestimmt und damit auch die Interessenlage, welche dem Kostenteiler zugrunde liegt, bestätigt. Darin liegt keine Verletzung der Strassengesetzgebung. Zu Unrecht führen die Beschwerdeführer replizierend aus, der Kostenteiler dürfe nur die Art des betroffenen Verkehrs berücksichtigen und sie begründen nicht weiter, inwiefern die gutgeheissene Kostenverteilung, resp. die auf den Bezirk fallenden Mehrkosten nicht den Interessen des Bezirkes entsprechen.

4.1 Die Beschwerdeführer rügen des Weiteren, aus der Botschaft müsse geschlossen werden, der Verpflichtungskredit über Fr. 116'484'000.-- werde für ein Bezirksstrassenbauvorhaben benötigt.

Sie sehen darin insbesondere eine materielle Rechtswidrigkeit, indem der Bezirksrat den Verpflichtungskredit wie einen Baukredit darstelle und behandle und in der Folgekostenrechnung den Verpflichtungskredit wie Bauten und Anlagen jährlich mit 8% auf dem Restbuchwert abschreibe (Bf-act. 3, Botschaft Ziff. 4.2). Zu Unrecht gehe die Vorlage davon aus, die geplante Südumfahrung Abschnitt 2 gehöre dereinst zum Verwaltungsvermögen des Bezirks gemäss § 18 FHG-BG, das nach § 43 lit. a FHG-BG jährlich mit 8% abzuschreiben sei. Tatsächlich handle es sich um einen Baukostenbeitrag an den Kanton, mithin um einen Investitionskostenbeitrag, der nach Massgabe von § 43 lit. c FHG-BG und § 10 lit. c Finanzhaushaltsverordnung für die Bezirke und Gemeinden (FHV-BG; SRSZ 153.111) vom 19. Dezember 1995 jährlich mit 25% zu amortisieren sei. Damit erhöhe sich die jährliche Amortisation auf über Fr. 10 Mio.. Dies bringe für den Finanzhaushalt des Bezirkes eine untragbare Last, was dem Stimmvolk aufgrund der unwahren und gesetzeswidrigen Darstellung der Folgekosten vorenthalten worden sei.

4.2 Der Bezirksrat führt aus, dem Bezirk komme bei der Projektplanung und Bauausführung wesentliche Mitsprache zu. Der Kredit sei daher nicht als Investitionsbeitrag zu qualifizieren. Die Rolle des Bezirks sei dieselbe wie beim bereits im Bau befindlichen 1. Abschnitt, dessen Kredit ebenfalls mit 8% abgeschrieben werde. Dies entspreche ähnlichen innerkantonalen Projekten wie etwa der Kernentlastungsstrasse Lachen, bei welchem die Gemeinde ihren Kostenteil ebenfalls mit 8% abschreibe. Auch entspreche dies der Praxis bei der Finanzierung von Pflegeheimen, wenn mehrere Gemeinden zusammen ein Bauprojekt realisieren würden. Die Gemeinden, welche nicht Bauherr seien, würden ihre Beiträge mit dem gleichen Satz abschreiben wie der Bauherr. Im Übrigen weist der Bezirksrat darauf hin, dass für den ersten Abschnitt der Südumfahrung bereits ein identischer Aufbau des Botschaftstextes mit denselben Ausführungen zu den Abschreibungssätzen und dazugehörigen Berechnungsgrundlagen formuliert worden sei, was damals zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben habe. Die gesetzlichen Grundlagen hätten sich seither nicht geändert.

4.3.1 Soweit die Beschwerdeführer ausführen, bei den Fr. 116'484'000.-- handle es sich nicht um einen Verpflichtungskredit, sondern um einen Baukostenbeitrag an den Kanton bzw. um einen Investitionsbeitrag, lassen sie ausser Acht, dass dies nicht gegensätzliche Begriffe sind. Gemäss § 30 FHG-BG benötigt (von gesetzlichen Ausnahmen abgesehen, §§ 31 f. FHG-BG) jede Ausgabe einen Ver-

pflichtungskredit (und einen Voranschlagskredit). Erst der Verpflichtungskredit ermächtigt den Bezirksrat oder den Gemeinderat, für ein bestimmtes Vorhaben bis zum bewilligten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen (§ 33 FHG-BG), d.h. Ausgaben zu tätigen. Über den Inhalt, die Qualifikation der Ausgabe, bzw. deren Rechnungslegung ist damit noch nichts gesagt. Verpflichtungskredite können Investitionen oder Investitionsbeiträge der Investitionsrechnung aber auch den Aufwand der laufenden Rechnung betreffen. Entsprechend sind Verpflichtungskredite als Aufwand oder Investition / Investitionsbeitrag im Voranschlag resp. in der Rechnung abzubilden. Im weiteren Verlauf, für die korrekte Verbuchung, ist es somit durchaus relevant, wofür ein Verpflichtungskredit eingeholt wird. Denn die Folgekosten einer Ausgabe sind unterschiedlich, ob es sich um eine Ausgabe der laufenden Rechnung, eine Investition oder einen Investitionsbeitrag handelt. Einen Verpflichtungskredit benötigen sie - unter Vorbehalt der gesetzlichen Ausnahmen, §§ 31 f. FHG-BG - aber alle.

4.3.2 Die Investitionsrechnung enthält jene Finanzvorfälle, die bedeutende eigene oder subventionierte Vermögenswerte Dritter mit mehrjähriger Nutzungsdauer schaffen (§ 20 Abs. 1 FHG-BG). Es handelt sich um Ausgaben für den Erwerb, die Erstellung, Verbesserung und Sanierung von Sachgütern des eigenen Verwaltungsvermögens und ebenso um Beiträge an den Erwerb, die Erstellung und Verbesserung und Sanierung von Vermögenswerten Dritter. Die Investitionsrechnung enthält damit neben den Investitionen auch die Investitionsbeiträge, d.h. Ausgaben als Leistungen an Investitionen von Dritten. Sie sind in der Investitionsrechnung separat auszuweisen (vgl. § 11 Abs. 2 FHV-BG). Insbesondere aber unterscheiden sich die Abschreibungen auf dem Restbuchwert des Verwaltungsvermögens, je nachdem, ob es sich um Bauten und Anlagen samt Liegenschaften (8%), um Mobilien und Maschinen (20%) oder um Investitionsbeiträge (25%) handelt.

4.3.3 Vorliegend hat der Bezirksrat der Bezirksgemeinde einen Verpflichtungskredit über Fr. 116'484'000.-- vorgelegt. Diese Mittel benötigt der Bezirk einerseits für das Projekt Südumfahrung Abschnitt 2 (Fr. 114'200'000.--) sowie andererseits für verkehrsberuhigende Massnahmen und die Sanierung der Grepperstrasse nach der Trägerschaftsänderung (Fr. 2'284'000.--). Die Fr. 114'200'000.-- resultieren aus dem Kostenteiler zwischen Kanton und Bezirk für die Entlastungsstrasse Südumfahrung Abschnitt 2 (vgl. Erw. 3.1). Der in der Strassengesetzgebung § 56 StraG vorgesehene Kostenteiler hat keinerlei Einfluss auf die Strassenträgerschaft und deren Zuständigkeiten (vgl. RRB Nr. 2225/1998 vom 15.12.1998, Ziff. 3.6). Strassenträger der Südumfahrung Abschnitt 2 wird der Kanton sein. Er ist Bauherr, wie dies auch der Bezirksrat in der Botschaft festhält.

Die eigentliche Investition für die Südumfahrung fällt im Verwaltungsvermögen des Kantons an. Er schafft in seinem Verwaltungsvermögen Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzungsdauer. Entsprechend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat gemäss Strassenbaugesetzgebung (analog der Vorlage für die Südumfahrung erster Abschnitt, RRB Nr. 125/2014 vom 4.2.2014) einen Verpflichtungskredit über die gesamten Kosten, d.h. inkl. Kostenanteil des Bezirkes, vorlegen. Demgegenüber leistet der Bezirk Küssnacht an dieses Strassenbauprojekt des Kantons einen Beitrag. Er schafft keine eigenen Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzungsdauer. Mithin handelt es sich beim Verpflichtungskredit des Bezirkes Küssnacht - soweit er die Südumfahrung Abschnitt 2 betrifft - um einen Investitionsbeitrag und keine Investition in eigene Vermögenswerte. An diesem Umstand ändert die vom Bezirksrat geltend gemachte Tatsache, dass der Bezirk in die Projektorganisation einbezogen ist und wesentlich mitwirken kann, nichts.

4.3.4 Der Bezirksrat bringt dagegen vor, bereits bei der Abstimmungsvorlage zur Südumfahrung Abschnitt 1 sei dargelegt worden, dass der Verpflichtungskredit des Bezirkes eine Investition sei und mit 8% abgeschrieben werde. Dies trifft zu (vgl. Botschaft zur Bezirksgemeinde vom 16. April 2012, Traktandum 13, S. 16 ff.). Ebenfalls zutreffend ist seine Ausführung, dass die Gemeinde Lachen betreffend Kernentlastungsstrasse KEL Ast West dem Stimmvolk einen Verpflichtungskredit in der Höhe von Fr. 17'383'600.-- (Fr. 13'048'600.-- aus dem Kostenanteil gemäss Kooperationsmodell von 53% der Gemeinde sowie Fr. 4'335'000.-- direkte Kosten der Gemeinde) im Sinne einer Investition vorgelegt hat und dabei in der Folgekostenrechnung eine Abschreibung von 8% berechnete (vgl. Botschaft a.o. Gemeindeversammlung Lachen vom 22.10.2008, Traktandum 11, S. 24 ff.).

Andererseits hat etwa die Gemeinde Freienbach die Verpflichtungskredite für das Vorprojekt des Zubringers Vollanschluss Halten mit einem Kostenbeitrag in der Höhe von Fr. 500'000.-- (Botschaft an die Gemeindeversammlung vom 16. April 2010, Traktandum 5, S. 63 ff.; vgl. auch VGE III 2010 49 vom 14.4.2010), für die Projektierung des Zubringers Wilenstrasse mit einem Kostenbeitrag in der Höhe von Fr. 216'000.-- (Fällmistunnel; Botschaft an die Gemeindeversammlung vom 16. April 2010, Traktandum 6, S. 67 ff.; vgl. auch VGE III 2010 49 vom 14.4.2010) oder für die Projektierung Umfahrung Pfäffikon mit einem Kostenbeitrag von Fr. 2'000'000.-- (Abstimmung vom 17. Juni 2007, Botschaft S. 50 ff.) als Investitionsbeiträge dem Stimmvolk vorgelegt und entsprechend als Folgekosten einen Abschreibungssatz von 25% angewendet.

Auch der Bezirk March behandelt seinen Kostenanteil am Grosskreisel Siebnen in der Höhe von rund Fr. 220'000.-- als Investitionsbeitrag mit einem Abschreibungssatz von 25% (siehe Bericht und Vorlage an den Kantonsrat, RRB Nr.

1159/2011 vom 29.11.2011) und ebenso seinen Kostenanteil am kantonalen Strassenbauprojekt Buttikon Ost - Reichenburg West (RRB Nr. 902/2013 vom 24.9.2013), Schulwegsicherung Reichenburg bis Buttikon in der Höhe von Fr. 900'000.-- (vgl. Voranschlag Bezirk March 2013, S. 4 und 19).

Die Gemeinde Galgenen weist ihren Kostenanteil von Fr. 700'000.-- an den Grosskreisel Siebnen im Voranschlag 2011 als Beitrag aus (vgl. Voranschlag Gemeinde Galgenen 2011, S. 4 und 27).

Beim Vollanschluss H8/Steinerstrasse, dessen Bauherr ebenfalls der Kanton ist, hat die Gemeinde Schwyz gemäss Kostenteiler von 2005 von den geschätzten Gesamtkosten von Fr. 5,6 Mio. einen Beitrag von Fr. 2,2 Mio. zu übernehmen. In der Botschaft spricht der Gemeinderat explizit von einem Beitrag der Gemeinde. In der Darstellung der Folgekosten beruft er sich auf das FHG-BG, wonach für Bauten und Anlagen eine jährliche Abschreibung auf dem Restbuchwert von 8% vorgeschrieben sei (Botschaft Gemeindeversammlung vom 19. Oktober 2005, Trakt. 14).

4.4.1 Es kann damit festgestellt werden, dass die Praxis der Gemeinden, wie der bei Strassenbauprojekten gestützt auf das Kooperationsmodell gemäss §§ 55 und 56 StraG festgesetzte kommunale Kostenanteil in den Gemeinderechnungen verbucht wird, unterschiedlich ausfällt. D.h. selbst wenn der Kanton Strassenträger ist und als Bauherr die Investition in sein Verwaltungsvermögen tätigt und die Gemeinde resp. der Bezirk gemäss Kooperationsmodell einen Kostenbeitrag an die kantonale Investition leistet, wird dieser nicht durchwegs als Investitionsbeitrag in die Rechnung aufgenommen und entsprechend abgeschrieben. Die obgenannten Beispiele zeigen vielmehr, dass von Verpflichtungskrediten sowohl als Investitionen, welche wie Bauten und Anlagen mit 8% amortisiert werden, die Rede ist, als auch als Investitionsbeiträge, die mit 25% abgeschrieben werden, aber auch als Beiträge, die gemäss Bauten und Anlagen mit 8% abgeschrieben werden.

4.4.2 Betrachtet man die Berichte und Vorlagen zu den kantonalen Verpflichtungskrediten dieser Geschäfte, die der Regierungsrat dem Kantonsrat vorlegt, so ist zu vermerken, dass im Zusammenhang mit der Südumfahrung Abschnitt 1 auch der Regierungsrat ausführt, der Bezirk Küssnacht verfüge über einen rechtsgültigen Baukredit von Fr. 67.680 Mio. (RRB Nr. 125/2014 vom 4.2.2014). Auch im Beschluss Planungskredit für den Zubringer Wilenstrasse (Fällmistunnel) führt er aus, die Gemeinden Wollerau und Freienbach würden für ihre Kostenanteile Baukredite einholen (RRB Nr. 678/2009 vom 23.6.2009). Betreffend Umfahrung Pfäffikon, Planungskredit (RRB Nr. 981/2007 vom 7.8.2007)

führt der Regierungsrat aus, das Stimmvolk Freienbach habe für seinen Anteil einen Projektierungskredit angenommen und werde später über einen Baukredit abzustimmen haben. Damit äussert sich der Regierungsrat zwar nicht explizit zur Frage, ob es sich bei den Kostenbeiträgen um Investitionen oder um Investitionsbeiträge handelt, welche seitens der Gemeinden und Bezirke mit 8% resp. 25% abzuschreiben wären. Von eigentlichen Baukrediten, wie es der Regierungsrat formuliert, wird jedoch in der Regel bei Investitionen und nicht bei Investitionsbeiträgen gesprochen.

4.4.3 Ob die Qualifikation der kommunalen Kostenbeiträge gemäss Kooperationsmodell als Investition (mit 8% Amortisation) oder als Investitionsbeitrag (mit 25% oder auch 8% Amortisation) einer bewussten und einheitlichen Regel entspricht, erhellt aus den genannten Beispielen nicht. Auffällig ist aber immerhin, dass die grösseren Beiträge durchwegs wie Investitionen für Bauten und Anlagen abgeschrieben werden und nur die weniger hohen Kostenbeiträge als Investitionsbeiträge mit 25% amortisiert werden. Dies wäre immerhin insofern nachvollziehbar, als hohe Beiträge, welche zu 25% abzuschreiben sind, einen Gemeindehaushalt vorübergehend übermässig belasten würden und dies, obwohl die Nutzungsdauer des investierten Objektes ein Mehrfaches der Abschreibungsdauer beträgt. Ob sich Gemeinden bei einer Abschreibung von 25% an grösseren Projekten überhaupt beteiligen könnten, wäre wohl oftmals in Frage gestellt. Dies berücksichtigend sieht denn auch das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) vor, dass Investitionsbeiträge beim Geber nach der Lebensdauer der damit finanzierten Anlage abzuschreiben sind (Handbuch HRM2, FE 10 vom 30.1.2015, Rz. 10). Das FHG-BG basiert allerdings auf dem Harmonisierten Rechnungsmodell 1 (HRM1) und erst mit der Revision des FHG-BG sollen die Grundsätze des HRM2 aufgenommen werden (vgl. Erläuterungen zur Vernehmlassungsvorlage nFHG-BG vom 11.4.2017). Die eigentlichen Abschreibungssätze sind zwar nicht Gegenstand des nFHG-BG, sondern sollen in der Verordnung geregelt werden (§ 38 Abs. 2 nFHG-BG). Im Sinne einer Diskussionsgrundlage zur Vernehmlassungsvorlage schlägt der Regierungsrat, entsprechend der Fachempfehlung HRM2, vor, Investitionsbeiträge neu nach der Nutzungsdauer des finanzierten Objektes abzuschreiben.

Diese Neuerung ist indes erst in Erarbeitung und damit nicht geltendes Recht. Nach geltendem Recht sind Investitionsbeiträge mit 25% zu amortisieren (§ 10 lit. c FHV-BG). Wie dargestellt, zeigt sich in den Gemeinden allerdings eine unterschiedliche Praxis, was die Rechnungslegung und Abschreibung von Kostenbeiträgen nach §§ 55 und 56 StraG anbelangt. Diese unterschiedliche Handhabung ist dem Kanton als Aufsichtsbehörde bekannt (handelt es sich doch alle-

samt um gemeinsame Projekte) und wird zumindest geduldet. So hat er namentlich betreffend Südumfahrung im Bezirk Küsnacht bereits den Verpflichtungskredit für die Planung des 1. Abschnitts und der weiteren Projektbestandteile über Fr. 4 Mio. vom Juni 2008 (RRB Nr. 118/2010 vom 9.2.2010) sowie den Baukredit über Fr. 67.680 Mio. für den Abschnitt 1 (RRB Nr. 125/2014 vom 4.2.2014) als Investitionen mit einer Amortisation von 8% anerkannt und nun auch die jüngste Vorlage eines Verpflichtungskredites über Fr. 116'484'400.-- für die Südumfahrung Abschnitt 2, der gemäss Folgekostenrechnung nach den Vorschriften für Bauten und Anlagen mit 8% abzuschreiben ist, akzeptiert. Damit aber kann es als vom Kanton geduldete Praxis betrachtet werden, dass die Bezirke und Gemeinden grosse Investitionsbeiträge an kantonale Strassenbauprojekte, an deren Kosten sie sich gemäss dem Kooperationsmodell nach §§ 55 und 56 StraG zu beteiligen haben, nicht mit 25% abzuschreiben haben, sondern wie Investitionen in eigene Bauten und Anlagen mit 8% amortisieren können.

4.4.4 Damit aber besteht für das Gericht keine Veranlassung, den Verpflichtungskredit über Fr. 116'484'400.-- für den Bezirks-Kostenanteil an der Südumfahrung 2. Abschnitt sowie die direkten Kosten für die Sanierung der Grepperstrasse und Verkehrsberuhigungsmassnahmen, wie er den Stimmberechtigten des Bezirkes Küsnacht am 21. Mai 2017 vorgelegt wurde, als materiell rechtsfehlerhaft zu beanstanden, weil er gemäss Bericht über die Folgekosten mit 8% amortisiert werden soll. Nachdem dies aufgrund der gezeigten Beispiele zumindest einer vom Kanton geduldeten Praxis entspricht und auch bereits die bisherigen Kredite im Zusammenhang mit der Südumfahrung analog verbucht und abgeschrieben werden, kann insbesondere auch nicht gesagt werden, die Stimmberechtigten seien mit der aufgezeigten Folgekostenrechnung irreführt worden, weil sie so gar nicht umsetzbar sei, sondern den Bezirk in jedem Fall viel höhere Belastungen aufgrund einer höheren Amortisation treffen würden.

5.1 Die Beschwerdeführer halten sodann dafür, nur durch einen Vorfinanzierungsbeschluss sei es möglich, den ausserordentlichen Finanzbedarf von Fr. 116'484'000.-- auf die lange Zeit von 20 Jahren zu verteilen. Entsprechend erachten sie den angefochtenen Kreditbeschluss nur dann als zulässig, wenn er zur Vorfinanzierung des Investitionsbeitrages im Hinblick auf die Reservebildung beschlossen worden wäre.

5.2 Nach Ansicht des Bezirksrates verweisen die Beschwerdeführer damit auf ein Rechtsinstitut gemäss Recht des Kantons Zürich, das im Kanton Schwyz unbeachtlich sei. Die schwyzerischen Institute "Sonderrechnung" und "Spezialfinanzierung" andererseits könnten nicht angewendet werden.

5.3 Das Finanzhaushaltsrecht für die Bezirke und Gemeinden basiert auf dem HRM1 (vgl. Erläuterungen zur Vernehmlassungsvorlage für eine Revision des FHG-BG vom 11.4.2017 Ziff. 2). Sowohl das HRM1 als auch das neue HRM2 (das gemäss Vernehmlassungsentwurf als Grundlage für die Revision des FHG-BG dient) kennen das Instrument der Vorfinanzierung als Bildung von Reserven für noch nicht beschlossene Vorhaben, die budgetiert oder mit dem Rechnungsabschluss vorgenommen werden können. Sie benötigen einen Beschluss der formell zuständigen Behörde und werden als ausserordentlicher Aufwand ausgewiesen (Handbuch HRM2, Stand 2.6.2017, Fachempfehlung 08). Der Kanton Schwyz hat jedoch weder im FHG-BG (das auf HRM1 basiert), noch im Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (das auf HRM2 basiert, vgl. RRB Nr. 532/2013 vom 18.6.2013 Ziff. 3.1) das Instrument der Vorfinanzierung vorgesehen. Mithin ist im Kanton Schwyz (und den Bezirken und Gemeinden) die Bildung von Reserven für noch nicht beschlossene Vorhaben durch Vorfinanzierungen unzulässig. Die von den Beschwerdeführern aufgezeigten Verweise auf das Recht des Kantons Zürich sind daher nicht einschlägig. Auch für einen sogenannten "Rettungsanker", wie es die Beschwerdeführer fordern (Replik ad 31. - 33.), kann keine Vorfinanzierung beschlossen werden, da es schlicht an einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage dafür fehlt. Wie der Bezirksrat zu Recht ausführt, scheiden ebenso die Sonderrechnung nach § 21 FHG-BG (für zweckgebundene Zuwendungen Dritter und kommerzielle Anstalten) oder die Spezialfinanzierung nach § 13 FHG-BG (durch Rechtssatz zweckgebundene Mittel zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, vgl. 5 FHV-BG) aus.

6.1 Schliesslich rügen die Beschwerdeführer die Verletzung der Einheit der Materie. Der Verpflichtungskredit sei zu Unrecht verknüpft worden mit der Zustimmung zur Übernahme der Grepperstrasse durch den Bezirk. Mit der Trägerschaftsänderung sei eine Abfindung des Kantons von Fr. 1'996'000.-- verbunden; die Abstimmungsvorlage gehe damit von einer Gesamtausgabe aus. Dazu fehle es jedoch an einem einheitlichen Zweck, einer engen sachlichen Verbindung. Die Trägerschaftsänderung habe keinen Zweck- und Sachzusammenhang mit dem Investitionsbeitrag an die Südumfahrung Abschnitt 2.

6.2 Der Bezirksrat verneint eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie durch die vorgelegte Abstimmungsvorlage. Die Übernahme der Grepperstrasse, respektive die Änderung der Trägerschaft sei mit dem zweiten Abschnitt der Südumfahrung eng verknüpft. So müsse die Grepperstrasse als gegenwärtige Kantonsstrasse ohne Verwirklichung des zweiten Abschnittes mittelfristig aufwändig saniert werden, wie dies in der Botschaft mehrfach thematisiert worden

sei. Eine Splittung hätte zudem zu widersprüchlichen Ergebnissen führen können.

6.3.1 Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt von Bundesrechts wegen. Er wurde unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung aus dem Stimm- und Wahlrecht abgeleitet und ist heute durch Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet, welcher die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe schützt. Er gilt grundsätzlich bei allen Vorlagen, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist zur Wahrung der Einheit der Materie erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen; dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie schwer zu fassen; er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen und auch der Sicht des "aufgeklärten" politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen. Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur ist und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsgeschäften ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. BGE 1C_247/2008 vom 21.1.2009 Erw. 2; VGE III 2009 222 vom 15.4.2010 Erw. 4.2).

6.3.2 Die Abstimmungsvorlage für die Abstimmung am 21. Mai 2017 lautete:

Gewährung eines Verpflichtungskredites von Fr. 116'484'000.00 (plus allfälliger Teuerung nach § 17 der Finanzhaushaltsverordnung für die Bezirke und Gemeinden) abzüglich kantonaler Beiträge für die Trägerschaftsänderung von Fr. 1'996'000.00 für den Bau der Südumfahrung Küssnacht, Abschnitt 2 Rämatt-Breitfeld, gestützt auf die an der Urne angenommene Pluralinitiative „Südumfahrung PLUS“, sowie der Übernahme der im Abschnitt 2 betroffenen Kantonsstrasse ins Eigentum des Bezirks Küssnacht.

Damit wurde gemäss Wortlaut ein Verpflichtungskredit eingeholt für:

- a. die Erstellung der Südumfahrung Abschnitt 2 (Investitionsbeitrag an Kanton);
- b. die Übertragung der Trägerschaft der Grepperstrasse an den Bezirk Küssnacht bzw. deren Sanierung.

Die Erstellung der Südumfahrung Abschnitt 2 erfolgt durch den Kanton; der Bezirk leistet einen Investitionsbeitrag von Fr. 114'200'000.--. Die Änderung der Trägerschaft einer Strasse zwischen dem Kanton einerseits und einem Bezirk andererseits hat der Kantonsrat zu beschliessen. Sie erfolgt unentgeltlich, soweit sich die Strasse in funktionstüchtigem Zustand befindet (§ 9 Abs. 1 StraG). Die Grepperstrasse wurde vom Kanton für sanierungsbedürftig gehalten, weshalb der Kanton dem Bezirk mit der Trägerschaftsänderung einen Beitrag von Fr. 1'996'000.-- entrichtet. Diese Zahlung zu Gunsten des Bezirks wird im Verpflichtungskredit so erwähnt. Die Übernahme der Trägerschaft der Grepperstrasse kostet den Bezirk direkt nichts (§ 9 Abs. 1 StraG). Vielmehr soll der Restbetrag des Verpflichtungskredites in der Höhe von Fr. 2'284'000.-- für die Sanierung der Grepperstrasse sowie verkehrsberuhigende Massnahmen investiert werden. Eine Investition, die nur mittelbar mit der Trägerschaftsänderung der Grepperstrasse und der Südumfahrung Abschnitt 2 in Zusammenhang steht.

6.3.3 Selbst wenn der Kanton seinen Verpflichtungskredit für die Südumfahrung Abschnitt 2 nur sprechen würde, wenn er gleichzeitig auch die Trägerschaft der Grepperstrasse ändert (wobei für beide Geschäfte der Kantonsrat zuständig ist und er die Trägerschaftsänderung zusammen mit dem Verpflichtungskredit beschliessen wird), der Bezirk also mit Sicherheit Träger der Grepperstrasse wird, wenn die Südumfahrung Abschnitt 2 gebaut wird, so kann die Frage der notwendigen Sanierungs- und Verkehrsberuhigungsmassnahmen dennoch losgelöst vom Investitionsbeitrag für die Südumfahrung Abschnitt 2 beurteilt werden. Mit gutem Grund hätte der Bezirksrat somit zwei Geschäfte vorlegen können (Investitionsbeitrag Südumfahrung Abschnitt 2 sowie Sanierung/Verkehrsberuhigung Grepperstrasse). Bei Annahme der Südumfahrung Abschnitt 2 hätte diese verwirklicht werden können, auch wenn ein eigener Verpflichtungskredit für die Sanierungs- und Verkehrsberuhigungsmassnahmen abgelehnt würde.

Dennoch ist die Einheit der Materie - unter Berücksichtigung des dem Bezirksrates zukommenden Gestaltungsspielraums - durch die Zusammenfassung in einem Geschäft nicht verletzt. So ist der Sanierungsbedarf der Grepperstrasse ausgewiesen (weshalb der Kanton dafür eine Entschädigung von fast Fr. 2 Mio. leistet) und ebenso hängt die Verkehrsberuhigung auf der Grepperstrasse mit der beabsichtigten Verlagerung des Durchgangsverkehrs auf die neue Entlastungsstrasse Südumfahrung zusammen. Zudem stellt sich die Frage der Sanierung

und Verkehrsberuhigung der Grepperstrasse nur dann, wenn auch die Südumfahrung Abschnitt 2 realisiert wird. Zweifelsohne besteht damit zwischen der Südumfahrung Abschnitt 2 und der Sanierung/Verkehrsberuhigung der Grepperstrasse ein sachlicher innerer Zusammenhang und die Geschäfte stehen in einer sachlichen Beziehung zueinander, indem sie dasselbe Ziel, die Verkehrsentlastung des Dorfes Küssnacht, verfolgen. Es kann daher nicht die Rede davon sein, die Stimmberechtigten seien durch die Vorlage des Bezirksrates in eine Zwangslage versetzt worden, wodurch ihr Stimmrecht verletzt wurde.

7.1 Damit steht zusammenfassend fest, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten ist, soweit die Beschwerdeführer formelle Mängel geltend machen. Soweit sie materielle Fehlerhaftigkeit der Abstimmungsvorlage rügen, ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

7.2 Diesem Ergebnis entsprechend werden die Verfahrenskosten den Beschwerdeführern (unter solidarischer Haftung) auferlegt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) werden auf Fr. 800.-- festgelegt und den Beschwerdeführern auferlegt (unter solidarischer Haftbarkeit). Nachdem die Beschwerdeführer am 12. Juni 2017 einen Kostenvorschuss von Fr. 800.-- bezahlt haben, ist die Rechnung ausgeglichen.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, BGG, SR 173.110).
Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
4. Zustellung an:
 - die Beschwerdeführer (2/R; Zustellung an Beschwerdeführer Ziff. 2)
 - den Bezirksrat Küssnacht (R)
 - und den Rechts und Beschwerdedienst des Sicherheitsdepartementes (z.K.).

Schwyz, 24. November 2017

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vizepräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Romansch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 12. Dezember 2017