Urteilskopf

102 Ia 457

65. Auszug aus dem Urteil vom 3. November 1976 i.S. Jäger gegen Kantonsrat des Kantons Schwyz

Regeste (de):

Art. 85 lit. a OG; Finanzreferendum.

1. Verhältnis der Verordnungskompetenz des schwyzerischen Kantonsrates (§ 40 lit. e KV) zum Finanzreferendum (E. 2).

2. Begriff der neuen bzw. gebundenen Ausgabe (E. 3a); ob eine Ausgabe als neu oder als gebunden zu gelten hat, ist nur massgebend, wenn die Ausgabenbewilligungskompetenz nicht delegiert worden ist (E. 3b).

3. Kriterien für die Zulässigkeit der Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz (E. 3b); Anwendung auf die schwyzerische Strassenverordnung vom 2. April 1964 (E. 4 und 5).

4. Die Strassenverordnung delegiert die Ausgabenbewilligungskompetenz vom Volk an den Kantonsrat; sie kann entgegen einem früheren Urteil jedoch nicht als "Grunderlass" im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur neuen bzw. gebundenen Ausgabe bezeichnet werden (E. 6).

Regeste (fr):

Art. 85 lettre a OJ; référendum financier.

1. Compétence de l'autorité législative schwyzoise d'édicter des ordonnances (art. 40 lettre e Cst.) et référendum financier (consid. 2).

2. Notion de dépenses nouvelles et de dépenses liées (consid. 3a); la question de savoir si une dépense est nouvelle ou liée n'a d'importance que dans la mesure où la compétence d'approuver les dépenses n'a pas été déléguée (consid. 3b).

3. Conditions auxquelles une telle délégation est admissible (consid. 3b); examen à cet égard de l'ordonnance schwyzoise sur les routes, du 2 avril 1964 (consid. 4 et 5).

4. L'ordonnance sur les routes délègue du peuple au Parlement la compétence d'approuver les dépenses; contrairement à l'opinion exprimée dans un arrêt antérieur, elle ne peut pas être considérée comme une "décision de base" au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les dépenses liées ou nouvelles (consid. 6).

Regesto (it):

Art. 85 lett. a OG; referendum finanziario.

1. Relazione esistente tra la competenza del parlamento svittese di emanare ordinanze (§ 40 lett. e della Costituzione cantonale) e il referendum finanziario (consid. 2).

2. Nozione di spese nuove e di spese vincolate (consid. 3a); la questione se una spesa sia nuova o vincolata è determinante soltanto laddove la competenza di autorizzare la spesa non sia stata delegata (consid. 3b).

3. Condizioni alle quali tale delegazione è consentita (consid. 3b); loro applicazione all'ordinanza svittese sulle strade, del 2 aprile 1964 (consid. 4 e 5).

4. L'ordinanza svittese sulle strade delega al parlamento la competenza del popolo d'autorizzare le spese in questa materia; contrariamente a quanto espresso in una sentenza precedente, tale ordinanza non può essere considerata come una "decisione di base" ai sensi

della giurisprudenza del Tribunale federale concernente le spese nuove o vincolate (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 458

BGE 102 Ia 457 S. 458

Der Kantonsrat des Kantons Schwyz beschloss am 6. Februar 1976 den Bau einer Umfahrungsstrasse bei Einsiedeln und räumte dem Regierungsrat dafür einen Kredit in der Höhe von 8,8 Millionen Franken ein. Der Beschluss wurde nicht dem Referendum unterstellt. Mit staatsrechtlicher Beschwerde macht Hansrudolf Jäger geltend, der Beschluss des Kantonsrates habe eine "neue", 250'000 Franken übersteigende Ausgabe zur Folge und unterliege deshalb gemäss § 30 Abs. 2 KV der obligatorischen Volksabstimmung.
Erwägungen

Erwägungen:

2. Die Schwyzer Kantonsverfassung bestimmt in § 30 Abs. 2, dass der obligatorischen Volksabstimmung alle Beschlüsse des Kantonsrates unterliegen, die für den gleichen Zweck eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 250'000 Franken oder eine wiederkehrende neue Ausgabe von jährlich mehr als 50'000 Franken zur Folge haben. § 40 lit. e KV setzt fest, dass der Kantonsrat das Erziehungs-, Polizei-, Gesundheits-, Militär- und Strassenwesen "ordnet". Diese Verfassungsbestimmung ermächtigt das kantonale Parlament zur Rechtsetzung in der Form der dem fakultativen Referendum unterstehenden Verordnung (§ 31 Abs. 1 KV). Diese erfüllt in den aufgezählten Bereichen die Funktion des Gesetzes, das im schwyzerischen Recht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt.
BGE 102 Ia 457 S. 459

Das Finanzreferendum gegen Ausgabenbeschlüsse, die in Vollziehung kantonsrätlicher Verordnungen ergehen, wird durch § 40 lit. e KV indes nicht ausgeschlossen (Urteil Fontana vom 7. November 1973, E. 3, in ZBl 76/1975, S. 76; HUWYLER, Gesetz und Verordnung im Kanton Schwyz, S. 107). Die in § 40 lit. e KV genannten Aufgabengebiete gehören zu jenen, welche den Grossteil der staatlichen Ausgaben bewirken. Dass gerade dort das in § 30 Abs. 2 KV vorgesehene Finanzreferendum allein wegen der Verordnungskompetenz des Kantonsrates keine Geltung haben solle, kann nicht der Sinn der Verfassung sein. So sind denn auch Ausgabenbeschlüsse auf dem Gebiet des Erziehungswesens dem Finanzreferendum unterstellt worden, obschon dieses Aufgabengebiet zu denen gehört, die gemäss Art. 40 lit. e KV durch eine dem fakultativen Referendum unterstehende Verordnung des Kantonsrates geordnet werden können. Der Kreditbeschluss vom 6. Februar 1976 ist demnach nicht deswegen dem Finanzreferendum entzogen, weil § 40 lit. e KV den Kantonsrat für das Gebiet des Strassenwesens zur Rechtssetzung auf dem Weg der Verordnung ermächtigt.
3. a) Nach § 30 Abs. 2 KV unterliegen dem Finanzreferendum nur Beschlüsse des Kantonsrates, die eine "neue" Ausgabe zur Folge haben. Den Gegensatz zur "neuen" Ausgabe bildet die "gebundene" Ausgabe. Als gebunden und damit nicht referendumspflichtig gelten nach den vom Bundesgericht aufgestellten allgemeinen Grundsätzen insbesondere jene Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben sind (wie etwa Besoldungen und gewisse Subventionen) oder die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, das Stimmvolk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden (BGE 101 Ia 133 E. 4 mit Hinweisen). Es besteht jedoch kein bundesrechtlicher Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe. Von der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich
BGE 102 Ia 457 S. 460

bei Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis des kantonalen Gesetzgebers eine andere Betrachtungsweise aufdrängt (BGE 101 Ia 136 E. 5 mit Hinweisen). Für den Kanton Schwyz ist dies nicht der Fall (BGE 95 I 219; vgl. auch das Urteil Fontana, E. 2, a.a.O., S. 76). Ob eine Ausgabe "neu" im Sinne von § 30 Abs. 2 der schwyzerischen Kantonsverfassung ist, beurteilt sich daher nach den eingangs

dargelegten Grundsätzen. b) Ob eine Ausgabe nach diesen Grundsätzen als "neu" oder als "gebunden" zu gelten hat, ist indes nur dann massgebend, wenn die Ausgabenbewilligungskompetenz vom Volk für den betreffenden Aufgabenbereich nicht an das kantonale Parlament oder an die oberste vollziehende Behörde delegiert worden ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Delegation rechtssetzender Befugnisse zulässig, wenn sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und in einem der Volksabstimmung unterliegenden Gesetz enthalten ist. Soweit in verfassungsmässige Rechte der Bürger eingegriffen wird, muss das Gesetz selber die Grundzüge der Regelung enthalten (BGE 102 Ia 64 E. 2; BGE 100 Ia 161 E. 5d, 66 E. 2a; BGE 99 Ia 542 E. 4a; BGE 98 Ia 592, 109 mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind weniger streng, wenn es sich nicht um eine Übertragung rechtssetzender Befugnisse an vollziehende Behörden, sondern an das kantonale Parlament handelt (BGE 99 Ia 542 e. 4b; vgl. BGE 100 Ia 68). Die Bundesverfassung steht einer solchen Delegation nicht im Weg, denn Art. 6 Abs. 2 BV verlangt nur, dass die Organisation der Rechtsetzung nach den Grundsätzen der direkten oder indirekten Demokratie zu erfolgen hat. Inwieweit die Aktivbürgerschaft ihre Rechte durch Delegation auf das kantonale Parlament übertragen kann, bestimmt sich demnach ausschliesslich nach dem kantonalen Verfassungsrecht (BGE 99 Ia 543). Ist die Delegation gesetzgeberischer Befugnisse trotz der in den kantonalen Verfassungen vorgesehenen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen grundsätzlich zulässig, so besteht kein hinreichender Grund, die Delegation von Ausgabenbeschlüssen, die nach der Verfassung an sich der Zustimmung des Volkes bedürfen, nicht ebenfalls zuzulassen. Das Finanzreferendum
BGE 102 Ia 457 S. 461

ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts. Umfang und Ausgestaltung werden durch die Kantonsverfassung bestimmt, und das Bundesgericht wacht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger durch die kantonale Verfassung zugesicherten Mitwirkung. Im Gegensatz zu anderen Mitwirkungsrechten des Bürgers in kantonalen Angelegenheiten (vgl. Art. 6 Abs. 2 BV) besteht keine bundesrechtliche Pflicht der Kantone zur Gewährung politischer Mitsprache bei der Bewilligung von Staatsausgaben. Von Bundesrechts wegen stünde einem Entscheid des kantonalen Verfassungsgebers, das Finanzreferendum abzuschaffen, nichts entgegen. Ist das Finanzreferendum im kantonalen Verfassungsrecht jedoch vorgesehen, so muss es sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion (vgl. BGE 95 I 218) gehandhabt und darf es durch die kantonale Gesetzgebung und Praxis nicht seiner Substanz entleert werden. Die Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz ist nach diesen Grundsätzen als zulässig zu erachten, wenn sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, wenn sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass erfolgt und wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist. Das Institut des Finanzreferendums darf zudem nicht durch eine Mehrzahl von Kompetenzdelegationen ausgehöhlt werden (vgl. IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Nr. 63 VII, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts; im einzelnen zurückhaltender: GEIGER, Die Delegation von Finanzkompetenzen, in "Stillstand und Fortentwicklung im schweizerischen Recht", 1965, S. 88 ff., insbes. S. 94).
4. a) Die schwyzerische Kantonsverfassung schliesst die Gesetzesdelegation nicht aus. Diese ist in der Form der Delegation an das Parlament in der Verfassung sogar ausdrücklich vorgesehen. § 32 KV bestimmt nämlich, dass der Kantonsrat auch ohne verfassungsmässige Verpflichtung jeden seiner Beschlüsse der Volksgenehmigung unterbreiten und sich umgekehrt für den definitiven Erlass eines Gesetzes von vorneherein durch Volksabstimmung ermächtigen lassen kann (vgl. HUWYLER, a.a.O., S. 99 f. REICHLIN, Verfassung, Gesetz und Verordnung im Kanton Schwyz, ZBl 44/1943, S. 227). Die schwyzerische Kantonsverfassung schliesst aber auch die Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz nicht aus
BGE 102 Ia 457 S. 462

(vgl. HUWYLER, a.a.O., S. 99 f.). Dafür fehlt jeder Anhaltspunkt im Verfassungstext und in der Verfassungspraxis (vgl. auch das Urteil Fontana, E. 3, a.a.O., S. 76). b) § 16 der Strassenverordnung bestimmt:
"Der Kantonsrat entscheidet über den Neubau und bedeutenden Ausbau von Kantonsstrassen. Der Regierungsrat erstattet ihm dazu Bericht und Antrag." Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift geht nicht hervor, ob dem Kantonsrat die Befugnis zustehen solle, über den Neubau und Ausbau von Kantonsstrassen unter Ausschluss des Finanzreferendums zu entscheiden, oder ob § 16 VO lediglich die Kompetenzen des Kantonsrates und des Regierungsrates beim Neubau und Ausbau der Kantonsstrassen regle, ohne die Frage des Finanzreferendums zu berühren. Für die zweite Annahme scheint zu sprechen, dass nach dem Wortlaut der Vorschrift der Kantonsrat über den Neubau und den "bedeutenden" Ausbau von Kantonsstrassen befindet. Wenn § 16 VO eine Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz enthält, so ist nicht recht verständlich, warum sich diese auf den

"bedeutenden" Ausbau von Strassen beschränkt. Demgegenüber scheint § 17 VO darauf hinzuweisen, dass § 16 den Kantonsrat ermächtigen wolle, über den Neubau und Ausbau der Kantonsstrassen unter Ausschluss des Finanzreferendums zu entscheiden. Für Bezirks- und Gemeindestrassen bestimmt § 17 VO nämlich, dass über deren Neubau und Ausbau die Stimmberechtigten entscheiden, und § 26 VO bestimmt für die Projektierung der Bezirks- und Gemeindestrassen, dass die Stimmberechtigten über den Kredit beschliessen. Ob eine Bestimmung wie die hier zu beurteilende lediglich allgemein eine staatliche Aufgabe umschreibt und die sachliche Zuständigkeit der Behörden regelt, oder ob sie eine eigentliche Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz enthält, ist aufgrund des Normwortlauts und der Systematik des Erlasses oft schwierig zu ermitteln (vgl. dazu ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, S. 114 Anm. 10, S. 116 f.; KLINGENBERG, Das Finanzreferendum im Kanton Schaffhausen, S. 85 ff.; LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, S. 153, 190 f.; OESTER, Das Finanzreferendum im Kanton St. Gallen, S. 69 ff.; vgl. ferner BGE 101 Ia 137 E. 5a; BGE 99 Ia 213 E. 4; Urteil Gurtner vom 3. Dezember 1975, in ZBl 77/1976, S. 253). So auch hier. Im vorliegenden Fall ergibt
BGE 102 Ia 457 S. 463

sich indes aus einer langjährigen Praxis klar, dass § 16 VO dem Kantonsrat die Befugnis erteilen soll, die für den Neubau und Ausbau der Kantonsstrassen erforderlichen Kredite abschliessend zu bewilligen, ohne dass die Kreditbeschlüsse dem Finanzreferendum unterstellt werden müssten. Die geltende Strassenverordnung vom 2. April 1964 löste das frühere Gesetz über den Strassenausbau vom 28. November 1929 ab. In jenem Gesetz waren die Kompetenzen im Bereich des kantonalen Strassenbaus dem Regierungsrat eingeräumt. Der Kantonsrat hatte, ohne zu den Projekten Stellung nehmen zu können, bloss über die entsprechenden Budgetkredite zu entscheiden. Eine Mitwirkung des Volkes war ausgeschlossen. Die Strassenverordnung vom 2. April 1964 brachte hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen im Strassenwesen eine Erweiterung der Befugnisse des Kantonsrates auf Kosten des Regierungsrates. Aufgrund der Strassenverordnung ist der Kantonsrat nunmehr befugt, auch die Ausführungsprojekte, über die der Regierungsrat nur noch Antrag stellt, zu beschliessen. Die Frage des Finanzreferendums wurde bei der Ablösung des Gesetzes über den Strassenausbau nicht erörtert; dies offenbar deswegen, weil es nach wie vor als ausgeschlossen gehalten wurde (vgl. Urteil Fontana, E. 4, a.a.O., S. 77 ff.). Steht fest, dass § 16 VO eine Übertragung der Ausgabenbewilligungskompetenz an den Kantonsrat enthält, so fragt sich, ob diese Delegation in einer Verordnung des Kantonsrates erfolgen konnte. Ausgabenbeschlüsse, welche neu sind und die in § 30 Abs. 2 KV genannten Beträge erreichen, unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung. Die Verordnungen des Kantonsrates werden der Volksabstimmung demgegenüber nur unterbreitet, wenn dies von 3000 Bürgern verlangt wird. Aus diesem Grunde ist die Auffassung vertreten worden, die Strassenverordnung sei verfassungswidrig, wenn sie die Finanzkompetenzen des Volkes auf dem Gebiet des kantonalen Strassenbaus dem Kantonsrat übertragen wolle. Eine Delegation des obligatorischen Mitwirkungsrechts sei nicht in der Form der bloss dem fakultativen Referendum unterstehenden Kantonsratsverordnung möglich, sondern einzig in der Form des Gesetzes, das wie Ausgabenbeschlüsse der obligatorischen Volksabstimmung unterliege (HUWYLER, a.a.O., S. 132, insbes. Anm. 116).
BGE 102 Ia 457 S. 464

Für diese Auffassung sprechen beachtliche Gründe. So lässt sich der für die Rechtssetzung geltende Grundsatz anführen, dass ein Erlass nur durch einen Erlass gleicher Stufe aufgehoben oder geändert werden kann; ferner, dass Rechtsetzungsbefugnisse nur in einem Erlass delegiert werden können, der den gleichen Mitwirkungsrechten des Volkes unterliegt, die für die fraglichen Vorschriften ohne die Delegation gelten würden. Der dargelegten Auffassung kann für die Delegation von Finanzkompetenzen gleichwohl nicht zugestimmt werden. Sofern die Delegation von Finanzkompetenzen nach dem kantonalen Verfassungsrecht nicht überhaupt ausgeschlossen ist, so hat sie, wenn der Kantonsverfassung nichts anderes zu entnehmen ist, auf dem Wege der Rechtsetzung und unter Beachtung der Mitwirkungsrechte des Volkes zu erfolgen, welche die kantonale Verfassung für den Erlass von Rechtssätzen vorsieht. Dies gilt selbst dann, wenn das Finanzreferendum ein obligatorisches Mitspracherecht begründet, gegen rechtsetzende Erlasse jedoch nur ein fakultatives Referendum besteht. Dass durch das Gesetzesreferendum das weitergehende Mitwirkungsrecht des Finanzreferendums ausgeschaltet wird, findet sich nicht nur bei der Delegation von Finanzkompetenzen. Wenn die Kantonsverfassung nichts Gegenteiliges anordnet (vgl. z.B. die §§ 39 und 39bis der luzernischen KV), so unterliegt eine Ausgabe auch dann nicht dem Finanzreferendum, wenn die entsprechende staatliche Aufgabe auf dem Wege der Rechtsetzung in einer solchen Weise vorgesehen und umschrieben worden ist, dass die daraus folgenden Aufwendungen nicht mehr als neu gelten können. Die dem fakultativen Referendum unterstehenden

Verordnungen des Kantonsrates erfüllen in den Bereichen, die § 40 lit. e KV aufzählt und zu denen auch das Strassenwesen gehört, nach dem Sinn der schwyzerischen Kantonsverfassung die Funktion des Gesetzes. Sie sind in den entsprechenden Aufgabenbereichen verfassungsmässige Normalform für den Erlass von Rechtssätzen. Dementsprechend kann nach der Schwyzer Verfassungspraxis ein formelles Gesetz, welches der obligatorischen Volksabstimmung unterbreitet wurde, durch eine sich auf § 40 lit. e KV stützende und nur dem fakultativen Referendum unterstehende Verordnung aufgehoben werden. Das Bundesgericht hat diese im schwyzerischen Recht vorkommenden Verordnungen des kantonalen Parlaments seit
BGE 102 Ia 457 S. 465

jeher als eine Art von Gesetzen zweiter Ordnung anerkannt. Ist somit eine gestützt auf § 40 lit. e KV erlassene Verordnung einem Gesetz gleichgestellt, so konnte die Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz in einer Verordnung des Kantonsrates getroffen werden, auch wenn dieser Erlass nicht dem obligatorischen, sondern lediglich dem fakultativen Referendum unterstand. Wie das Bundesgericht im Urteil vom 7. November 1973 feststellte, bestehen in dieser Hinsicht auch unter dem Gesichtspunkt des politischen Zwecks des Finanzreferendums keine Bedenken, weil dem Volk die Möglichkeit der Stellungnahme zur Verordnung mit dem fakultativen Referendum gewahrt ist; wird dieses nicht ergriffen, so erteilen die Stimmbürger dem kantonsrätlichen Erlass ihre Zustimmung eben stillschweigend (a.a.O., S. 76 f.). Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass eine Delegation der streitigen Ausgabenbewilligungskompetenz schon im früheren Gesetz über den Strassenausbau enthalten war, das der obligatorischen Volksabstimmung unterlag. c) Die in § 16 der Strassenverordnung enthaltene Delegation bezieht sich auf den Neubau und Ausbau von Kantonsstrassen. Sie ist damit auf einen bestimmten, sachlich umgrenzten Bereich der staatlichen Tätigkeit beschränkt und es kann nicht gesagt werden, dass dadurch das Finanzreferendum seiner Substanz beraubt werde (BGE 95 I 531). Es liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass das Institut des Finanzreferendums im Hinblick auf bereits getroffene Delegationen ausgehöhlt werde. Richtig ist allerdings, dass die Ausgaben für den Strassenbau in neuerer Zeit in das Zentrum des politischen Interesses gerückt sind und dass die in § 16 VO enthaltene Delegation unter diesem Gesichtswinkel als sehr weitreichend erscheinen mag. Falls aus diesem Grunde eine Aufhebung der Delegation als wünschbar erachtet wird, so kann Abhilfe durch eine Änderung der Strassenverordnung geschaffen werden; Anlass zu einer Nichtanwendung des geltenden Rechts kann dies jedoch nicht geben (BGE 99 Ia 545; Urteil Gurtner vom 3. Dezember 1975, a.a.O., S. 255).
5. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das Finanzreferendum gegen Kreditbeschlüsse auf dem Gebiet des kantonalen Strassenbaus durch die in § 16 VO enthaltene Kompetenzdelegation ausgeschlossen worden ist. Der hier streitige Kredit von 8,8 Millionen Franken musste demnach
BGE 102 Ia 457 S. 466

nicht der Volksabstimmung unterbreitet werden, wenn er für den Bau einer Kantonsstrasse bestimmt war. Der Beschwerdeführer bestreitet dies mit dem Einwand, es sei weder vom Regierungsrat gemäss § 11 Abs. 1 VO Antrag gestellt worden, die Umfahrung von Einsiedeln ins Kantonsstrassennetz aufzunehmen, noch habe der Kantonsrat einen solchen Beschluss gefasst. Dieser Einwand ist unbegründet. Das in § 11 Abs. 1 VO geregelte Vorgehen bezieht sich auf den Fall, dass eine bestehende Strasse vom Kanton übernommen wird. Für den Neubau einer Kantonsstrasse ist ein besonderer Aufnahmebeschluss nicht notwendig. § 16 VO setzt lediglich fest, dass der Kantonsrat über den Neubau von Kantonsstrassen entscheidet. Das hat er mit dem Beschluss vom 6. Februar, in welchem gleichzeitig der Kredit für das Bauvorhaben bewilligt wurde, getan. Es ist Sache der ausführenden Instanzen, die Strasse nach ihrer Vollendung in das Verzeichnis der Kantonsstrassen aufzunehmen (§ 10 Abs. 2 VO). Dass die Umfahrung von Einsiedeln ihrer Bedeutung nach keine Kantonsstrasse sein könne, macht der Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Dass schliesslich die Strasse vom Bezirk gebaut und finanziert werden müsste, wenn der Kanton dies nicht täte, ist nicht massgebend.

6. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist gleich wie die vom Bundesgericht am 7. November 1973 beurteilte (ZBl 76/1975, S. 74 ff.) abzuweisen. Es ist indes einzuräumen, dass an der Begründung des erwähnten Urteils nicht in allen Punkten festgehalten werden kann. Zwar ist die Kritik nicht stichhaltig, ein Ausschluss des Finanzreferendums für den Neubau und Ausbau der Kantonsstrassen hätte - da die Verfassung selber neue Ausgaben in bestimmter Höhe der Volksabstimmung unterstelle - ebenfalls nur in der Verfassung erfolgen können (vgl. ZBl 76/1975, S. 79). Diese Kritik sieht daran vorbei, dass unter bestimmten Voraussetzungen gleich wie Rechtssetzungsbefugnisse auch die Ausgabenbewilligungskompetenz delegiert werden kann. Eine solche Delegation ist nach der schwyzerischen Verfassung zulässig. An der Begründung des Urteils

vom 7. November 1973 kann indes nicht festgehalten werden, soweit dort ausgeführt wurde, die schwyzerische Strassenverordnung schliesse als Grunderlass im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das Finanzreferendum auf dem Gebiet des kantonalen Strassenbaus aus.

BGE 102 Ia 457 S. 467

Im Kanton Schwyz gilt nach dem in E. 3a Gesagten kein besonderer Begriff der neuen bzw. gebundenen Ausgabe. Welche Ausgaben als neu zu erachten und als solche dem Finanzreferendum zu unterstellen sind, bzw. welche Ausgaben ihm als gebundene nicht unterliegen, beurteilt sich nach den allgemeinen Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Wären die Kreditbeschlüsse für den kantonalen Strassenbau dem Finanzreferendum nicht durch eine Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz entzogen, so müssten die Ausgaben als neu im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erachtet werden. Die Ausgaben für den kantonalen Strassenbau sind durch die Strassenverordnung nicht prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben. Ohne die in § 16 VO enthaltene Delegation liesse sich auch nicht sagen, die Stimmberechtigten hätten mit der Annahme dieses Erlasses alle daraus folgenden Ausgaben gebilligt. Eine Ausgabe wird durch einen vorangegangenen Erlass nur dann gebunden, wenn sie bei der Annahme des Erlasses voraussehbar war oder wenn gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der mit dem Grunderlass übernommenen Aufgabe gewählt werden. Zudem kann nach der Rechtsprechung selbst dann, wenn das "ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen (BGE 101 Ia 133 f., 136 mit Hinweisen). Auch wenn man diese Grundsätze eher etwas einschränken wollte, so müssten doch Aufwendungen für den Strassenbau, wie sie im vorliegenden Fall gestützt auf die kantonale Strassenverordnung gemacht wurden, als neue Ausgaben im Sinne der allgemeinen Grundsätze der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten (BGE 100 Ia 370 E. 3; nicht veröffentlichtes Urteil Blocher vom 2. Juni 1976, E. 6c). Den Behörden ist auf dem Gebiet des Strassenbaus ein sehr hohes Mass an Entscheidungsfreiheit eingeräumt. Schon die Frage nach dem "ob", d.h. danach, ob eine Strasse gebaut oder durch eine neue ersetzt werden soll, ist - Sonderfälle ausgenommen - nicht durch eine bestehende Rechtsnorm vorbestimmt. In noch weitergehendem Masse ist den Behörden eine Entscheidungsfreiheit für das "wie" eingeräumt. Sofern eine Strasse erforderlich ist, kann sie immer noch in sehr verschiedener Weise ausgeführt werden. Zudem steht die Wahl zwischen verschiedenen Linienführungen offen. Bei dieser Sachlage kann die Strassenverordnung
BGE 102 Ia 457 S. 468

nicht als Grunderlass im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezeichnet werden. Ob von einem Grunderlass - wie in ZBl 76/1975, S. 79, geltend gemacht wird - sogar nur dann gesprochen werden kann, wenn er sich auf mehrere konkrete Projekte oder Massnahmen bezieht, braucht hier nicht näher geprüft zu werden.
Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.