Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.123/2002 /mks

Sitzung vom 25. Juni 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. Sabine Gresch, Simonstrasse 23, 3012 Bern,
2. Markus Wüthrich, Gürbeweg 6, 3123 Belp,
3. Fred Grunder, Kummengut, 3123 Belp,
4. Luzius Theiler, Luternauweg 8, 3006 Bern,
5. Daniele Jenni, Waldmeisterstrasse 32, 3018 Bern,
6. Jürg Weingart, Blüemlisalpweg 6, 3123 Belp,
7. Beat Sutter, Blüemlisalpweg 40, 3123 Belp,
8. Ruth Sutter, Blüemlisalpweg 40, 3123 Belp,
9. Mario Gervasi, Eisselweg 6, 3123 Belp,
10. Marlyse Gervasi, Eisselweg 6, 3123 Belp,
11. Grünes Bündnis Kanton Bern, Neubrückstrasse 17, Postfach 6411, 3001 Bern,
12. Grüne Freie Liste Belp, Baumgartenstrasse 7, 3123 Belp,
13. Grüne Partei Bern (GPB), Postfach 6403, 3001 Bern,
14. Sozialdemokratische Partei (SP) Sektion Belp,
15. Landesring der Unabhängigen Köniz, Nesslerenweg 48, 3084 Wabern,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Fürsprecher Daniel Kettiger, Friedeggstrasse 13, Postfach 1264, 3401 Burgdorf,

gegen

Grosser Rat des Kantons Bern, Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8, vertreten durch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern, diese vertreten durch Fürsprecher Samuel Keller, Monbijoustrasse 10, Postfach 6921, 3001 Bern

Gegenstand
Verpflichtungskredit; Grossratsbeschluss Nr. 3764 vom 31. Januar 2002 betreffend Kantonsstrasse Nr. 221.3, Belp-Flughafen, 1002/Flughafenerschliessung Bern-Belp, Abschnitt Einfahrt Giessenbad-Terminal,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss Nr. 3764 des Grossen Rats des Kantons Bern vom 31. Januar 2002.

Sachverhalt:
A.
Mit Beschluss Nr. 2522 vom 22. August 2001 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Bern den Strassenplan zur Kantonsstrasse Nr. 221.3 Belp-Flughafen. Die neue Strasse dient der Erschliessung des Flughafens Bern-Belp. Sie soll am bestehenden Kreisel Linde in Belp an die Kantonsstrasse Belp-Rubigen anschliessen und von dort aus bis zum Terminal des Flughafens führen.
B.

Parallel zum kantonalen Strassenplanverfahren führte das Bundesamt für Zivilluftfahrt ein luftfahrtrechtliches Plangenehmigungsverfahren für die Pistenverlängerung des Flughafens Bern-Belp durch. Mit Verfügung vom 10. September 2001 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Plangenehmigung. Gegen dessen Verfügung ist noch eine Beschwerde vor der Rekurskommission UVEK hängig. Schon am 27. Juni 2001 hatte das UVEK die Plangenehmigung für den Neubau eines Terminalgebäudes im Flughafenareal Bern-Belp erteilt.

C.

Am 28. November 2001 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat die Bewilligung von zwei Verpflichtungskrediten zur Finanzierung der geplanten Flughafenerschliessung: einen Verpflichtungskredit von brutto Fr. 3,6 Mio. Fr. (netto 2 Mio. Fr.) für den Abschnitt Einfahrt Giessenbad - Terminal (Nr. 3764) und einen Verpflichtungskredit von brutto 9,2 Mio. Fr. (netto ca. 8 Mio. Fr.) für den Abschnitt Kreisel Linde - Einfahrt Giessenbad (Nr. 3765). Beide Kreditvorlagen wurden vom Grossen Rat am 31. Januar 2002 gutgeheissen. Nur der Grossratsbeschluss Nr. 3765 (Kreisel Linde - Einfahrt Giessenbad), nicht aber der Beschluss Nr. 3764 (Einfahrt Giessenbad - Terminal), wurde der fakultativen Volksabstimmung unterstellt.

D.

Gegen den Beschluss Nr. 3765 ergriff das Komitee Ġegen die neue Flughafenzufahrtërfolgreich das Referendum. In der Volksabstimmung vom 24. November 2002 wurde der Verpflichtungskredit für den Strassenabschnitt Kreisel Linde - Einfahrt Giessenbad abgelehnt.

E.

Am 2. März 2002 erhoben Sabine Gresch und 14 weitere Stimmbürger und politische Parteien des Kantons Bern staatsrechtliche Beschwerde gegen den Grossratsbeschluss Nr. 3764. Sie verlangen die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses; eventuell sei der Grosse Rat des Kantons Bern anzuweisen, den Grossratsbeschluss Nr. 3764 nachträglich dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Beschwerdeführer beantragen ferner, dass die für die Verwendung des Verpflichtungskredits und für die Bauausführung zuständige Behörde des Kantons Bern unter Strafandrohung im Widerhandlungsfall anzuweisen sei, vom Verpflichtungskredit gemäss Grossratsbeschluss Nr. 3764 bis zum Urteil des Bundesgerichts keinen Gebrauch zu machen, namentlich weder Verträge zur Bauausführung abzuschliessen noch mit dem Bau zu beginnen. Der Kanton Bern, handelnd durch den von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion beauftragten Fürsprecher Samuel Keller, beantragt Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

F.

Mit Verfügung vom 10. April 2002 hat der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung der staatsrechtlichen Beschwerde insoweit aufschiebende Wirkung gewährt, als sie sich auf den Bereich zwischen dem Querprofil 20 und der Einfahrt Giessenbad bezieht. Im Übrigen, d.h. für den Bereich zwischen dem Querprofil 20 und dem Projektende beim Terminal, wurde das Gesuch um aufschiebenden Wirkung abgewiesen, weil die Arbeiten nach den glaubhaften Ausführungen des Kantons dringlich seien und mit den laufenden Arbeiten zum Neubau des Terminals koordiniert werden müssten.

G.

In ihrer Replik vom 23. Mai 2002 hielten die Beschwerdeführer an ihren materiellen Anträgen fest und stellten neue Verfahrensanträge: Die von Fürsprecher Samuel Keller am 19. April 2002 namens des Kantons Bern eingereichte Beschwerdevernehmlassung sei aus den Akten zu weisen; ansonsten sei den Beschwerdeführern nachträglich die Stellungnahme des Kantons Bern vom 20. März 2002 zum Gesuch um aufschiebende Wirkung zuzustellen und ihnen Gelegenheit zu geben, zu diesem ebenfalls Stellung zu nehmen. Letzterem Gesuch entsprach das Bundesgericht am 5. Juni 2002.

H.

Am 24. März 2003 führte der Instruktionsrichter eine Instruktionsverhandlung mit den Parteien durch.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Nach Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen. Besteht in einem Kanton das Institut des obligatorischen oder fakultativen Finanzreferendums, so kann grundsätzlich jeder Ausgabenbeschluss des Staates mit Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden. Die Frage, ob der Kreditbeschluss dem Referendum unterstellt werden muss und ob die Kreditvorlage vollständig ist oder nicht, ist nicht eine Eintretensfrage, sondern

Gegenstand der materiellen Beurteilung (BGE 113 Ia 388 E. 1b S. 389; bestätigt in BGE 118 Ia 184 E. 1a S. 187). Die Beschwerdeführer sind stimmberechtigte Einwohner des Kantons Bern bzw. politische Parteien, die als juristische Person konstituiert und im Kanton Bern tätig sind. Als solche sind sie zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (BGE 118 Ia 184 E. 1b S. 188 mit Hinweisen).
1.1 Fraglich ist allerdings, ob es zulässig ist, einen Kreditbeschluss isoliert anzufechten, wenn in der Sache eine Verletzung des Trennungsverbots gerügt wird, d.h. geltend gemacht wird, die streitige Kreditvorlage hätte zusammen mit einer anderen Kreditvorlage als ein einziges der fakultativen Volksabstimmung unterstehendes Geschäft beschlossen werden müssen. Erweist sich die Rüge als begründet, so kann das Bundesgericht nur den angefochtenen Kreditbeschluss aufheben; der andere Kreditbeschluss bleibt dagegen bestehen, obwohl auch er gegen das Trennungsverbot verstösst bzw. unvollständig ist, weil er zu Unrecht nicht alle Ausgaben für das Projekt enthält. Der dem Stimmrecht entsprechende Zustand (einheitlicher Kreditbeschluss) kann somit nicht mehr herbeigeführt werden, selbst wenn die Beschwerdeführer obsiegen.
Zu beachten ist hier hingegen, dass die Beschwerdeführer den zweiten Kreditbeschluss (Abschnitt Kreisel Linde - Einfahrt Giessenbad) nicht einfach hingenommen, sondern dagegen das Referendum ergriffen haben. Da sie damit Erfolg hatten, ist dieser Kreditbeschluss bereits aufgehoben worden. Von den beiden - nach Auffassung der Beschwerdeführer zusammengehörigen - Kreditbeschlüssen ist somit nur noch einer in Kraft: der mit Stimmrechtsbeschwerde angefochtene Beschluss Nr. 3764. Hätten die Beschwerdeführer gegen beide Kreditbeschlüsse Stimmrechtsbeschwerde geführt, wäre die Situation heute, nach der Ablehnung des Kreditbeschlusses Nr. 3765 in der Volksabstimmung, dieselbe: Die Beschwerde gegen den Kreditbeschluss Nr. 3765 wäre gegenstandslos geworden und das Bundesgericht müsste nur über den noch geltenden Kreditbeschluss Nr. 3764 entscheiden.

Die Beschwerdeführer haben im Hauptantrag die Aufhebung des angefochtenen Kreditbeschlusses beantragt; dies entspricht der grundsätzlich kassatorischen Natur der Stimmrechtsbeschwerde (BGE 114 Ia 395 E. 4 S. 401; 112 Ia 208 E. 1c S. 211, 221 E. 1c S. 225). Falls sich die Beschwerde als begründet erweist, hebt das Bundesgericht den angefochtenen Kreditbeschluss auf. Es ist dann Sache der zuständigen kantonalen Behörde, d.h. des Berner Grossen Rates, die Finanzierung des Bauvorhabens unter Berücksichtigung der Erwägungen des Bundesgerichts neu zu ordnen (BGE 112 Ia 221 E. 1c S. 225).
Lässt sich somit im konkreten Fall ein verfassungsmässiger Zustand noch herstellen, ist auf die Stimmrechtsbeschwerde gegen den Kreditbeschluss Nr. 3764 grundsätzlich einzutreten.
1.2 Nicht einzutreten ist dagegen auf die Beschwerde, soweit darin die fehlende Rechtsgrundlage für den Grossratsbeschluss Nr. 3764 und die Nichtunterstellung unter das Luftfahrtsrecht des Bundes gerügt wird. Diese Rügen richten sich gegen den kantonalen Strassenplan bzw. gegen die Zulässigkeit des Verpflichtungskredits an sich. Der Strassenplan wurde von den Beschwerdeführern nicht fristgemäss angefochten und ist schon aus diesem Grund nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Der Kreditbeschluss des Grossen Rates ist zwar Anfechtungsobjekt, jedoch nur unter dem Blickwinkel der Verletzung des Stimmrechts. Soweit die Verletzung anderer verfassungsmässiger Rechte, namentlich des Legalitätsprinzips gemäss Art. 105 KV, geltend gemacht wird, sind die Beschwerdeführer nicht zur Beschwerde befugt, weil sie durch den Ausgabenbeschluss nicht in eigenen rechtlichen Interessen berührt werden (Art. 88 OG; vgl. Entscheid 1P.126/1997 vom 17. Juli 1997, publ. in RDAT 1998 I 1 E. 2 und 3).
1.3 Auf die rechtzeitig erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist daher nur insoweit einzutreten, als eine Verletzung des Stimmrechts geltend gemacht wird.
2.
Die Beschwerdeführer beantragen, die von Fürsprecher Samuel Keller namens des Kantons Bern eingereichte Vernehmlassung sei aus den Akten zu weisen.
2.1 Sie berufen sich auf Art. 52 des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (GRG; i.d.F. vom 1. November 1993). Danach vertritt der Regierungsrat den Grossen Rat in Verfahren vor oberer Instanz, sofern der Grosse Rat im angefochtenen Beschluss nicht ausdrücklich eine abweichende Anordnung getroffen hat. Diese Befugnis des Regierungsrats sei nicht weiter delegierbar, da im Gesetz eine Subdelegationsnorm fehle. Die Vertretung des Grossen Rates im bundesgerichtlichen Verfahren habe deshalb durch den Regierungsrat zu erfolgen. Es sei fraglich, ob sich der Regierungsrat in diesen Fällen anwaltlich vertreten lassen könne. Jedenfalls aber müsse die Mandatierung und Bevollmächtigung des eingesetzten Anwalts durch Regierungsratsbeschluss erfolgen und nicht - wie im vorliegenden Fall - durch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE).

2.2 Dagegen stützt sich Fürsprecher Keller in seiner Stellungnahme vom 3. Juli 2002 auf Art. 47 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrgG) vom 20. Juni 1995, wonach der Kanton vor kantonalen und eidgenössischen Gerichten und Rechtsmittelinstanzen durch Organe oder Bevollmächtigte der Staatskanzlei oder jener Direktion vertreten wird, in deren Aufgabenbereich der Streitgegenstand fällt, wenn der Regierungsrat im Einzelfall keine andere Regelung trifft. Diese - gegenüber Art. 52 GRG jüngere - Regelung enthalte eine Kompetenzdelegation an die Staatskanzlei oder die zuständige Direktion, im vorliegenden Fall also an die für Strassenbauten und diesbezügliche Kreditgeschäfte zuständige BVE. Diese führe gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. c ihrer Organisationsverordnung Prozesse durch ihr Rechtsamt. Das Rechtsamt der BVE habe somit Fürsprecher Keller wirksam bevollmächtigen können.
2.3 Die Rechtsauffassung des Kantons erscheint zutreffend: Art. 52 GRG enthält eine Kompetenzdelegation an den Regierungsrat, die eine Subdelegation nicht ausschliesst. Art. 47 Abs. 1 OrgG enthält eine gesetzliche und damit den Anforderungen von Art. 69 Abs. 3 KV genügende Subdelegation an die Staatskanzlei bzw. die zuständige Direktion. Diese betrifft sämtliche Rechtsstreitigkeiten vor kantonalen und eidgenössischen Gerichten und Rechtsmittelinstanzen, ohne Beschwerden gegen Beschlüsse des Grossen Rates auszunehmen. Dem Grossen Rat verbleibt die Möglichkeit, gemäss Art. 52 GRG eine abweichende Regelung zu treffen, d.h. er kann in politisch wichtigen Angelegenheiten die Abgabe eigener Stellungnahmen oder eine Vertretung unmittelbar durch den Regierungsrat vorsehen. Auch der Regierungsrat hat die Möglichkeit, im Einzelfall eine andere Regelung zu treffen, d.h. sich die Rechtsvertretung selbst vorzubehalten. Dagegen sind keine Gründe ersichtlich, eine Vertretung des Kantons durch die Staatskanzlei oder die sachlich zuständige Direktion in allen Fällen auszuschliessen, in denen Beschlüsse des Grossen Rates angefochten sind.
2.4 Dementsprechend ist die Vernehmlassung von Fürsprecher Samuel Keller in den Akten zu belassen.
3.
Die Beschwerdeführer rügen eine unzulässige Trennung der Ausgaben für die Flughafenzufahrt in zwei Kreditbeschlüsse, die Art. 16d Abs. 2 des Berner Gesetzes vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt (FHG) verletze und einen Teil des Gesamtvorhabens ohne sachlichen Grund dem fakultativen Referendum entziehe. Dagegen beruft sich der Kanton Bern in seiner Vernehmlassung auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Etappierung von Strassenbauvorhaben: Das Teilstück Einfahrt Giessenbad bis Terminal stelle eine in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Anlage dar, für die eine separate Krediterteilung gemäss bundesgerichtlicher Praxis zulässig sei.
3.1 Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung folgt für das Finanzreferendum aus dem Grundsatz der Einheit der Materie, dass sich eine Finanzvorlage nicht auf mehrere Gegenstände beziehen darf, es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft. Auf der anderen Seite darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen. Es ist somit unzulässig, die in der Verfassung für das Referendum gegen Kreditbeschlüsse festgesetzten Grenzen durch Aufteilung zusammengehörender Vorlagen zu umgehen (vgl. BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191 mit Hinweisen). Die innere Rechtfertigung dieses Grundsatzes liegt darin, dass die Stimmberechtigten in der Lage sein müssen, die Tragweite eines Projekts in seiner Gesamtheit zu überblicken. Nur so können sie sich ein Urteil darüber bilden, ob sie das Bauvorhaben als wünschbar erachten, insbesondere auch unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage der Staatsfinanzen und der möglichen Auswirkungen auf die sie künftig treffende Steuerbelastung (BGE 111 Ia
201 E. 5a S. 208).
Keine Bedenken bestehen gegen eine Aufteilung grosser Bauvorhaben in Etappen, wenn die Zuständigkeit nicht verschoben wird und wenn die Ausführung der einzelnen Teile für sich gesehen einen vernünftigen Sinn ergibt, so dass die Freiheit der Stimmbürger, sich für oder gegen die späteren Etappen auszusprechen, durch den ersten Entscheid nicht aufgehoben wird (BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191; ZBl 89/1988 447 E. 3b/bb; 112 Ia 221 E. 2b/bb S. 230). Bewirkt die Etappierung dagegen eine Zuständigkeitsverschiebung, so gelten folgende Grundsätze:

Verschiedene Kreditvorlagen können wegen der grossen zeitlichen Distanz, die zwischen ihnen liegt, derart voneinander isoliert erscheinen, dass eine Zusammenrechnung nicht mehr gerechtfertigt ist und die Ausgabenbewilligung deshalb etappenweise erfolgen darf, selbst wenn die Vorhaben demselben Zweck dienen (BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191). Zum anderen erachtete das Bundesgericht die Aufteilung von Krediten für den Strassen-

bau in verschiedene Etappen oder Strassenstücke für zulässig, wenn die einzelnen Etappen in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Anlagen darstellen. Strassen bilden somit dann einen einzigen unteilbaren Gegenstand, wenn die einzelnen Strassenstücke weitgehend nutzlos wären, sofern die Strasse nicht fertiggestellt würde (BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 192; ZBl 89/1988 447 E. 3b/bb; 112 Ia 221 E. 2b/bb S. 230; 105 Ia 80 E. 7c S: 89). Dabei dürfen die Teilschritte nicht in beliebiger Länge beschlossen werden. Insbesondere dürfen sie nicht im Hinblick auf das Finanzreferendum so gewählt werden, dass bei jedem einzelnen Abschnitt die Referendumsgrenze gezielt unterschritten wird. Vielmehr sind für die Unterteilung sachliche Gründe erforderlich (BGE 118 Ia 184 E. 3d S. 192 f.). Da der Entscheid über einzelne
Ausbauetappen stark von der Feststellung und der Bewertung tatsächlicher Verhältnisse abhängt, müsse der zuständigen Behörde in diesem Bereich im Interesse einer sachgerechten und wirtschaftlichen Lösung ein erhebliches Ermessen zugestanden werden (BGE 118 Ia 184 E. 3d S. 192 f.; im Entscheid ZBl 89/1988 447 E. 3b/cc ist von einem gewissen Ermessen die Rede).

3.2 Der Grundsatz der Einheit der Materie wurde vom Bundesgericht aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit abgeleitet (vgl. z.B. BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191; 111 Ia 201 E. 5a S. 208; je mit Hinweisen). Er ist nunmehr, als Voraussetzung für die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe, in Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet (Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl. 1997 I S. 190 f. zu Art. 30 E-BV; Gerold Steinmann, St. Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Rz. 13). Die daraus abgeleiteten Anforderungen an Kreditvorlagen (vgl. oben E. 3.1) sind deshalb als bundesrechtliche Mindestanforderung zu betrachten, die von den kantonalen Behörden streng zu beachten sind (Walter Kälin/Peter Saladin/Urs Bolz, Rechtsfragen der Ausgabenbewilligung im Kanton Bern, Gutachten für den Regierungsrat des Kantons Bern, Dezember 1986, S. 113). Es steht den Kantonen aber frei, diese Mindestanforderungen zu präzisieren oder darüber hinauszugehen, d.h. den Ermessensspielraum, der den kantonalen Behörden bei der Frage der Zusammenlegung oder Trennung von Ausgaben nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusteht, weiter einzuschränken. Derartige kantonale Bestimmungen zum Referendumsrecht werden über Art. 34 Abs. 1 BV bundesverfassungsrechtlich gewährleistet (Entscheid 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, publ. in ZBl 103/2002 537 E. 2.1; Steinmann, a.a.O., Rz. 2 und 6). Ihre Verletzung bedeutet somit immer auch eine Missachtung von Art. 34 Abs. 1 BV.

3.3 Im Folgenden ist ein Überblick über die Ausgestaltung des Finanzreferendums nach Berner Recht zu geben und zu prüfen, ob das kantonale Recht Bestimmungen zur Zusammenrechnungs- oder Trennungspflicht bei Kreditvorlagen enthält, welche die bundesrechtlichen Mindestanforderungen gemäss Art. 34 Abs. 2 BV präzisieren oder darüber hinausgehen.

3.3.1 Gemäss Art. 62 Abs. 1 der Berner Kantonsverfassung (KV) unterliegen Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates der fakultativen Volksabstimmung, sofern sie einmalige Ausgaben über zwei Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben über 400'000.– Fr. betreffen (lit. c; Ausgabenreferendum); weitere Sachbeschlüsse des Grossen Rates unterliegen dem fakultativen Referendum, wenn das Gesetz es vorschreibt oder der Grosse Rat oder 80 seiner Mitglieder es verlangen (lit. f; ausserordentliches fakultatives Referendum). Das Ausgabenreferendum ist ausgeschlossen, wenn es sich um gebundene Ausgaben handelt oder wenn die Ausgabenbefugnis rechtsgültig an den Grossen Rat oder an den Regierungsrat delegiert wurde (Walter Kälin/Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Art. 62 N 5c S. 405).

3.3.2 Die Ausgabenbefugnisse für die Kosten der Projektierung und Realisierung von Strassenbauvorhaben sind in Art. 31b des Gesetzes vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (SBG) i.d.F. vom 2. Mai 1995 besonders geregelt. Diese Bestimmung trägt den Titel Ördentliche und delegierte Ausgabenbefugnisseünd lautet:

1. Die Kosten für die Projektierung und Realisierung der nachstehend erwähnten Strassenbauvorhaben gelten als neue Ausgaben und werden von dem gemäss den ordentlichen Ausgabenbefugnissen zuständigen Organ bewilligt:

a. Neuanlage von Staatsstrassen,

b. Ortsumfahrungen,

c. die Erstellung von zusätzlichen Fahrstreifen, ausgenommen das nachträgliche Erstellen von Radwegen oder Radstreifen,

d. die Umgestaltung einer Strasse in eine richtungsgetrennte oder kreuzungsfreie Strassenverbindung,

e. die Verlegung einer Strasse auf einer Strecke von über 2 km, die Verbreiterung des Normalprofils einer Strasse auf über 7,5 m, im Siedlungsbereich auch die Verbreiterung der bestehenden Strasse um durchschnittlich

mehr als 1 m (Gehwege, Radwege und Radstreifen werden nicht angerechnet).
2. Der Grosse Rat oder der Regierungsrat bewilligt im Rahmen der ordentlichen Ausgabenbefugnisse die Kosten für die Projektierung und die Realisierung von Strassenbauvorhaben, soweit es sich um neue Ausgaben handelt und soweit diese in Absatz 1 nicht erwähnt sind, unter Ausschluss der fakultativen Volksabstimmung.
3. Der Regierungsrat kann die ihm zustehende Ausgabenbefugnis für die Kosten der Projektierung von Strassenbauten an die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion delegieren.¨
Strassenbauvorhaben, die in Art. 31b Abs. 1 SBG nicht erwähnt sind, unterliegen somit nicht dem fakultativen Referendum, selbst wenn die Kreditsumme (netto) 2 Mio. Fr. überschreitet. Insofern liegt eine Delegation der Ausgabenbefugnis vom Volk an den Grossen Rat bzw. den Regierungsrat vor.
3.3.3 Die Ausgestaltung des Finanzreferendums ist im Gesetz vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt (FHG) näher geregelt, dessen revidierte Fassung zusammen mit der neuen Verfassung am 1. Januar 1995 in Kraft getreten ist (Kälin/Bolz, a.a.O. Art. 105 N 5b S. 527). Mit dieser gesetzlichen Regelung beabsichtigte der Kanton Bern, zum Schutz der politischen Rechte des Volkes klare Regeln aufzustellen und eine selbständige Ausgestaltung seiner Ausgabenordnung zu treffen (Zwischenbericht der Verfassungskommission, 19. April 1990, S. 83 ff., zitiert bei Kälin/Bolz, a.a.O. Art. 62 N 6b S. 405 f.).
Art. 16d FHG regelt die Ausgabenbefugnis bei einmaligen Ausgaben. Diese Bestimmung lautet:
1. Bei einmaligen Ausgaben bestimmt sich die Ausgabenbefugnis nach der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand.
1. Ausgaben, die sich gegenseitig bedingen, müssen zusammengerechnet werden. In die Ausgabenbewilligung sind diejenigen Aufwendungen aufzunehmen, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen.
2. Zeitlich gestaffelte Ausgaben, die einem Zweck dienen, der in einem bestimmten, absehbaren Zeitraum definitiv erreicht sein wird, sind zusammenzurechnen.
3. Ausgaben, die in keinem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen, dürfen für die Bestimmung der Ausgabenbefugnis nicht zusammengerechnet werden.¨
Diese Regelung greift überwiegend Kriterien auf, die in Literatur und Rechtsprechung bereits zum bundesrechtlichen Prinzip der Einheit der Materie bzw. zum Gesamtausgabenprinzip der früheren Berner Staatsverfassung entwickelt worden waren:

Gemäss Art. 16d Abs. 1 FHG richtet sich die Ausgabenbefugnis bei einmaligen Ausgaben nach der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand. Dies entspricht der Formulierung in Art. 6 Ziff. 4 und Art.6b der bis 1995 geltenden Staatsverfassung des Kantons Bern (StV), wonach ein Beschluss des Grossen Rates dem Finanzreferendum unterstellt ist, wenn er für den gleichen Gegenstand neue Ausgaben von bestimmter Höhe zur Folge hat (vgl. dazu BGE 111 Ia 201).

Art. 16d Abs. 2 und 3 FHG präzisieren den Begriff der Gesamtausgabe: Danach müssen Ausgaben, die sich gegenseitig bedingen, zusammengerechnet werden. In die Ausgabenbewilligung sind diejenigen Aufwendungen aufzunehmen, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen. Zusammenzurechnen sind grundsätzlich auch zeitlich gestaffelte Ausgaben, die einem Zweck dienen, sofern dieser in einem bestimmten, absehbaren Zeitraum definitiv erreicht sein wird. Diese Kriterien stimmen weitgehend mit den Empfehlungen des bereits erwähnten Gutachtens Kälin/Saladin/Bolz überein. Die Gutachter hatten, gestützt auf Literatur und Rechtsprechung zum Gesamtausgabenprinzip, vorgeschlagen, im Finanzhaushaltsgesetz den Begriff der Gesamtausgabe nach den Grundsätzen des sachlichen und des zeitlichen Zusammenhangs zu definieren (a.a.O., S. 270 i.V.m. S. 264 f. und S. 120 ff.) und eine Regel über die Zusammenrechnungspflicht bei Etappierungen nach dem Kriterium der Vorhersehbarkeit aufzustellen (a.a.O., S. 270 i.V.m. S. 265 und S. 149 ff.): Zusammenzurechnen seien alle Ausgaben, welche miteinander in einem tatsächlichen Zusammenhang stehen, weil sie voneinander getrennt sinnvollerweise nicht bestehen können oder ungeteilt erforderlich sind, damit
die vorgesehene Aufgabe überhaupt verwirklicht werden könne. Als ein einziger Gegenstand sei auch zu behandeln, was durch ein gemeinsames, sowohl objektiv wie auch subjektiv dominierendes Motiv derart stark miteinander verbunden sei, dass sich das Gesamte als geistige Einheit, als ein ideelles Ganzes darstelle (a.a.O., S. 264). Ausgaben für zeitlich gestaffelte Etappen seien zusammenrechnungspflichtig, wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung der ersten Etappe das Folgen von weiteren Etappen für den gleichen Zweck mit ziemlicher Sicherheit bereits feststehe oder wenn (ex post betrachtet) in diesem Zeitpunkt für die Behörden bei pflichtgemässer Sorgfalt objektiv erkennbar gewesen wäre, dass Kosten für spätere Etappen folgen werden (a.a.O., S. 265).

Art. 16d FGH ist insofern als Kodifizierung und gleichzeitig als Präzisierung der bereits vorher nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung geltenden Grundsätze zu verstehen. Art. 16d Abs. 3 FHG enthält erstmals eine Bestimmung zur zeitlichen Staffelung von Ausgaben, die zumindest tendenziell über die oben (E. 3.1) geschilderte bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Etappierung hinausgeht und den Handlungsspielraum der kantonalen Behörden einschränkt.
4.
Im Folgenden ist die Beurteilung deshalb im erster Linie anhand der erwähnten kantonalen Vorschriften vorzunehmen. Diese umschreiben Inhalt und Umfang des Stimmrechts im Bereich des Finanzreferendums. Ihre Auslegung und Anwendung kann daher vom Bundesgericht im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde frei überprüft werden (BGE 123 I 152 E. 2b S. 155; 175 E. 2d S. 178 ff.; 121 I 1 E. 2 S. 2 f.; 291 E. 1c S. 293; 334 E. 2b S. 338).
4.1 Es handelt sich unstreitig um neue und nicht um gebundene Ausgaben: Zwar folgt die Flughafen-Zufahrtsstrasse im Abschnitt Terminal bis Einfahrt Giessenbad dem Trassee der bestehenden Gemeindestrasse. Diese soll jedoch zur Staatsstrasse ausgebaut werden. Dieser Ausbau geht über blosse Unterhalts- oder Ersatzmassnahmen i.S.v. Art. 16g Abs. 1 lit. d oder f FHG hinaus, die überdies in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen würden (Art. 44 Abs. 2 SBG).
4.2 Der Abschnitt zwischen dem Kreisel Linde und der Einfahrt Giessenbad fällt unter Art. 31b Abs. 1 lit. a SBG (Neuanlage einer Staatsstrasse); da die Ausgabe 2 Mio. Fr. netto übersteigt, unterliegt dieser Kredit dem fakultativen Referendum. Dagegen unterliegt der Kredit für den Abschnitt Einfahrt Giessenbad bis Terminal für sich allein gesehen - schon deshalb nicht dem fakultativen Referendum, weil der massgebliche Nettobetrag Fr. 2 Mio. nicht übersteigt. Regierungsrat und Grosser Rat gehen überdies davon aus, dass dieser Abschnitt die Kriterien von Art. 31b Abs. 1 SBG nicht erfüllt und deshalb vom Grossen Rat unter Ausschluss der fakultativen Volksabstimmung zu bewilligen war. Dies wird von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Sie machen jedoch geltend, die Trennung in zwei Kredite sei gemäss Art. 16d FHG unzulässig gewesen; wäre ein einziger Gesamtkredit bewilligt worden, so hätte dieser die Kriterien von Art. 31b Abs. 1 SBG erfüllt und wäre aufgrund der Kreditsumme referendumspflichtig gewesen.

Diese Auslegung von Art. 31b SBG teilt grundsätzlich auch der Kanton Bern: Er macht nicht geltend, dass diese Bestimmung ein Trennungsgebot bzw. eine Ausnahme vom Gesamtausgabenprinzip enthalte, d.h. eine Aufteilung in mehrere Kredite erfolgen müsse, wenn nur ein Teil eines ansonsten einheitlichen Strassenprojekts die Voraussetzungen von Art. 31b Abs. 1 SBG erfüllt. Vielmehr geht er - wie die Beschwerdeführer - davon aus, dass zunächst das für den jeweiligen Kredit massgebliche Vorhaben anhand der Kriterien der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Etappierung bzw. gemäss Art. 16d FHG zu definieren und erst anschliessend zu prüfen sei, ob das so definierte Strassenbauvorhaben eines der Kriterien gemäss Art.31b Abs. 1 SBG erfüllt. Diese Auslegung von Art. 31b SBG, die dem Gesamtausgabenprinzip und damit auch dem bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit der Materie optimal Rechnung trägt, ist im Folgenden zugrunde zu legen.
5.
Anhand von Art. 16d FHG ist somit zu prüfen, ob die Aufteilung in zwei Kreditvorlagen zulässig war oder ob die Kosten für die gesamte Länge der Strasse zur Erschliessung des Flughafens Bern-Belp (Kreisel Linde bis Terminal) eine Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand darstellen und deshalb gemeinsam in einem einzigen Kreditbeschluss hätte bewilligt werden müssen. Letzteres wäre der Fall, wenn die Ausgaben für beide Streckenabschnitte (Terminal - Einfahrt Giessenbad und Einfahrt Giessenbad - Kreisel Linde) sich gegenseitig bedingen bzw. in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen (Art. 16d Abs. 2 FHG). Massgeblich ist dabei grundsätzlich der Sach- und Verfahrensstand zur Zeit des Kreditbeschlusses.
5.1 Der Kanton macht geltend, der Projektabschnitt Einfahrt Giessenbad bis Terminal Flughafen sei sachlich und zeitlich unabhängig vom restlichen Projekt zu realisieren und präjudiziere die weiteren Abschnitte nicht. Während zwischen der Einfahrt Giessenbad und dem Kreisel Linde eine völlig neue Strassenführung geplant sei, die nur auf Teilstrecken im Bereich bestehender Strassen verlaufe, folge die Strasse im hier umstrittenen Bereich mit nur geringfügigen Abweichungen dem schon heute bestehenden Strassentrassee. Das Projekt enthalte Anpassungen an die im Gang befindlichen Flughafenbauten, eine Sanierung der bestehenden Flughafenvorfahrt, die Neuerstellung bzw. Anpassung von Gehwegen und Grünstreifen sowie Bauten für den Hochwasserschutz. Es sei erforderlich, diese Teilstrecke jedenfalls ab Querprofil 20 wegen des notwendigen

Hochwasserschutzes und wegen der im Gang befindlichen Bauarbeiten am Flughafen auch dann zu realisieren, wenn die Neubaustrecke später, in anderer Weise oder auch gar nicht ausgeführt werden sollte. Es handle sich beim fraglichen Abschnitt somit um eine in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Anlage, weshalb die Aufteilung in zwei verschiedene Kreditvorlagen zulässig sei.
5.2 Die Beschwerdeführer sind dagegen der Auffassung, es bestehe ein enger sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen beiden Strassenabschnitten. Die Flughafenzufahrt sei im Strassenbauprogramm wie auch im Strassenplanverfahren als ein Vorhaben behandelt worden. Auch im Grossen Rat seien die Kreditvorlagen gemeinsam beraten worden, weil sich eine Aufteilung als faktisch unmöglich erwiesen habe. Der Abschnitt Einfahrt Giessenbad-Terminal sei politisch nicht weniger umstritten als die umfangreiche Neubaustrecke: Umstritten sei in erster Linie, ob der finanzschwache Kanton Bern überhaupt private Flughafeninfrastrukturen unterstützen soll. Hierfür sei der Abschnitt Giessenbad-Terminal von Bedeutung, weil er die symbolträchtige Vorfahrt zum privaten Terminal umfasse und der Abschnitt vollständig im Flughafenperimeter liege. Die Beschwerdeführer weisen darauf hin, dass die Kosten derartiger Infrastrukturen gemäss Art. 45 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) vom Flughafenhalter zu tragen seien. Losgelöst von der Neubaustrecke hätte der Abschnitt Giessenbad-Terminal somit dem Luftfahrtrecht unterstellt werden müssen und wäre nicht vom Kanton zu finanzieren gewesen. Werde die Neubaustrecke (Lindenkreise - Einfahrt Giessenbad) nicht erstellt, müsse der Flughafen auf andere Weise erschlossen werden. Erfolge die Erschliessung z.B. von Kehrsatz aus, würden die im Abschnitt Giessenbad-Terminal erstellten Bauten - mit Ausnahme der Terminal-Vorfahrt und der Hochwasserschutzmassnahmen - weitgehend nutzlos; grosse Teile des Abschnitts würden dann nur noch dem flugplatzinternen Verkehr dienen.
5.3 Zum Verständnis der Argumentation von Kanton und Beschwerdeführern und zur Beurteilung der sich stellenden Rechtsfragen ist es hilfreich, einen Überblick über die Planungsgeschichte und den Verfahrensablauf bis zum umstrittenen Kreditbeschluss zu geben.
5.3.1 Mit Beschluss vom 30. Mai 1990 legte der Regierungsrat fest, dass eine neue Zufahrt zum Flughafen Bern-Belp als Kantonsstrasse eingereiht werde. Anschliessend erfolgte eine mehrjährige Prüfung verschiedener Zufahrtsvarianten in einem breit abgestützten Meinungsbildungsprozess, wobei schliesslich der Korridor Kummenstrasse mit Anbindung an den Autobahnanschluss Rubigen als gesamthaft optimale Variante beurteilt wurde. Im Frühjahr 1997 nahm der Grosse Rat die Flughafenzufahrt in das Strassenbauprogramm 1997 - 2000 auf. Im März - April 2000 erfolgte die öffentliche Auflage des Projekts in Form eines kantonalen Strassenplans. In verschiedenen Einsprachen wurde die Nichtunterstellung unter das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren für Luftfahrtsanlagen und die mangelnde Koordinierung mit dem Plangenehmigungsverfahren betreffend die Pistenverlängerung gerügt.
5.3.2 Am 22. August 2001 genehmigte der Regierungsrat den Strassenplan für die Kantonsstrasse Nr. 221.3 Belp-Flughafen. Darin wird der Kreisel Linde als Projektanfang und das südliche Ende der Terminalvorfahrt als Projektende bezeichnet. Zwischen beiden Punkten wird die Strasse durchgehend in orangener Farbe (Legende: Projekt Ausbau Fahrbahn Kantonsstrasse) dargestellt; die Farbe grau (Legende: bestehende Fahrbahnen beibehalten) wird nur im Bereich des Kreisels Linde verwendet. Im Bewilligungsentscheid wies der Regierungsrat die Einsprachen gegen die Durchführung eines kantonalen Strassenplanverfahrens zurück, weil die Strasse nicht nur dem Flughafenbetrieb, sondern auch der Erschliessung des Giessenbads und des Erholungsgebiets diene; sie müsse auf der ganzen Länge, d.h. vom Kreisel Linde bis zum Flughafen, durchgehend und nach einheitlichen Kriterien geplant und projektiert werden.
5.3.3 Am 30. August 2002 wies das Verwaltungsgericht Bern eine Beschwerde gegen den Strassenplan ab, mit der u.a. geltend gemacht worden war, das Strassenprojekt stelle eine Flugplatzanlage im Sinne von Art. 37 Abs. 1 LFG dar und sei deshalb im luftfahrtrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilen. Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die Strasse nach einheitlichen technischen Kriterien erstellt, im Wesentlichen durch den Kanton Bern finanziert und durch ihn unterhalten werde und durch den Benützer in ihrer vollen Länge befahrbar sein solle. In baulicher und betrieblicher Hinsicht liege somit ein einheitliches Werk vor. Dagegen erfülle die Strasse mehrere Zwecke, weil sie nicht nur den Flugplatz erschliesse, sondern auch das Eisselquartier, diverse Industriegebiete sowie das Naherholungsgebiet Giessenbad/Aare; sie stelle insofern ein gemischtes Bauwerk i.S.v. BGE 127 II 227 E. 4a S. 234 dar. Ab dem Kreisel Linde bis zum Aemmenmattkreisel diene die Strasse überwiegend nicht flugplatzbetrieblichen Zwecken, wogegen ab dem Aemmenmattkreisel der Flugplatzverkehr überwiege, auch unter Berücksichtigung des Verkehrs vom und zum Giessenbad und dem Naherholungsgebiet an der Aare. Das Verwaltungsgericht lehnte eine Aufteilung

der Bewilligungszuständigkeit entsprechend den Funktionen der Strasse ab, weil die Strasse baulich als Einheit konzipiert und auf der ganzen Strassenlänge nach einheitlichen ingenieurtechnischen und baulichen Kriterien erstellt und ausgerüstet werde. Von ausschlaggebender Bedeutung sei jedoch, dass das Strassenprojekt hinsichtlich des Grundsatzes, ob die Strasse überhaupt zu erstellen sei oder nicht, eine Einheit darstelle. Eine sich an den verschiedenen Zweckbestimmungen orientierende Etappierung der Strasse oder gar der Verzicht auf einzelne Teilstücke wäre undenkbar. Bezüglich des Teilstückes zwischen dem Aemmenmattkreisel und dem Flughafen liege dies auf der Hand, würde der Strasse dadurch doch die Verbindung an das übergeordnete Strassennetz fehlen, so dass dieses isolierte Teilstück weitgehend nutzlos wäre. Ebenso sei aber mit Blick auf die Vorgeschichte auch die isolierte Erstellung des Teilstücks zwischen dem Kreisel Linde und dem Aemmenmattkreisel undenkbar, sei die Strasse doch gerade als Flughafenerschliessung geplant und aus diesem Grunde als Staatsstrasse eingereiht worden; der Kanton habe keinen Zweifel daran gelassen, dass die Strasse, wenn sie lediglich der Erschliessung der verschiedenen Bauzonen dienen sollte,
nicht gebaut würde. Die beiden Strassenstücke wiesen somit weder bauliche noch funktionell einen Grad an Selbständigkeit auf, der ihnen ein eigenes, vom Gesamtbauwerk unabhängiges baurechtliches Schicksal ermöglichen würde.
5.3.4 Eine Aufteilung des Projekts in zwei Abschnitte wurde erstmals im Zusammenhang mit der Finanzierung des Strassenbauvorhabens von der BVE vorgeschlagen: Im Vortrag der BVE an den Regierungsrat vom 20. November 2001 wird ausgeführt, das Vorhaben enthalte zwei Abschnitte, welche unabhängig voneinander zu realisieren seien: Der Abschnitt Kreisel Linde - Einfahrt Giessenbad einerseits als neu angelegte Strecke, welche die Ortsdurchfahrt Belp und das Neumattquartier entlaste und eine bessere Anbindung an die Autobahn A6 mit sich bringe, und der Abschnitt Einfahrt Giessenbad - Terminal andererseits, der auf der bestehenden Strasse geführt werde und insbesondere die Arbeiten im Bereich des Terminals (in Koordination mit dessen laufendem Neubau) und im Bereich der dringlichen Hochwasserschutzmassnahmen umfasse. Da beide Abschnitte gemeinsam geplant und projektiert worden seien, würden sie in einem Vortrag dargestellt; die entsprechenden Kredite würden indessen in zwei Beschlussentwürfen dem Grossen Rat unterbreitet. Demgemäss beantragte der Regierungsrat am 28. November 2001 dem Grossen Rat die Bewilligung von zwei Verpflichtungskrediten: Nr. 3764 betreffend den Abschnitt Einfahrt Giessenbad - Projektende (Terminal Flughafen) und Nr.
3765 betreffend den Abschnitt Einfahrt Giessenbad - Kreisel Linde. Beide Geschäfte wurden dem Grossen Rat am 31. Januar 2002 zur Bewilligung unterbreitet. Eine getrennte Diskussion beider Geschäfte erwies sich jedoch als nicht durchführbar, weshalb beide Verpflichtungskredite gemeinsam behandelt wurden (vgl. Tagblatt des Grossen Rates vom 31. Januar 2002, S. 255 ff., insb. S. 260).
5.4 Aus dieser Planungs- und Verfahrensgeschichte ergibt sich, dass die geplante Kantonsstrasse zur Erschliessung des Flughafens Bern-Belp von Anfang an als einheitliches Projekt konzipiert und geplant wurde. Es handelt sich, wie das Verwaltungsgericht überzeugend dargelegt hat, in baulicher und betrieblicher Hinsicht um ein einheitliches Werk, das überwiegend dem Zweck der Flughafenerschliessung dient und aus diesem Grund als Staatsstrasse eingereiht wurde. Insofern besteht ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen beiden Strassenabschnitten, die Teile eines einzigen Projekts darstellen.

Wie sich aus dem Vortrag der BVE ergibt, hätten die Bauarbeiten für beide Strassenabschnitte im Sommer 2002 begonnen und bis 2004 abgeschlossen sein sollen. Insofern besteht auch ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen beiden Strassenabschnitten. Zwar sollten die Arbeiten im Bereich des Terminals (aufgrund der notwendigen Koordinierung mit dem Terminalneubau) und die dringlichen Hochwasserbauten im Abschnitt Einfahrt Giessenbad - Terminal zuerst realisiert werden. Die Flughafenzufahrt hätte jedoch insgesamt in einem bestimmten absehbaren Zeitraum (2002-2004) fertiggestellt werden sollen.

Schliesslich besteht auch ein enger rechtlicher Zusammenhang zwischen beiden Strassenabschnitten: Wäre das Vorhaben schon bei der Projektierung und Planung in zwei Abschnitte aufgeteilt worden, hätte der Abschnitt um den Terminal im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren gemäss LFG genehmigt werden müssen. Nur aufgrund der Planung als bauliche und funktionale Einheit konnte die Strasse insgesamt, vom Projektanfang am Kreisel Linde bis zum Projektende am Terminal, im kantonalrechtlichen Strassenplanverfahren bewilligt und vom Kanton realisiert und finanziert werden.
5.5 Es besteht somit ein enger sachlicher, zeitlicher und rechtlicher Zusammenhang zwischen den beiden Strassenabschnitten bzw. den dafür bewilligten Ausgaben; diese bedingen sich gegenseitig i.S.v. Art. 16d Abs. 2

FHG. Die Ausgaben für die Flughafen-Zufahrt sind deshalb als eine Gesamtausgabe zu qualifizieren (Art. 16d Abs. 1 FHG), die nicht in verschiedene Teilkredite hätte aufgeteilt werden dürfen. Da die Gesamtkosten für die Flughafenzufahrt die Kriterien von Art. 31b Abs. 1 lit. a SBG erfüllen und 2 Mio. Fr. überschreiten, hätten sie insgesamt dem fakultativen Referendum unterstellt werden müssen. Die Aufteilung in zwei Kreditbeschlüsse, von denen nur einer dem fakultativen Referendum unterlag, entzog einen Teil der Ausgaben der Volksabstimmung und hinderte die Stimmbürger daran, sich über die Wünschbarkeit des Bauvorhabens in seiner Gesamtheit auszusprechen. Insofern verletzt der angefochtene Kreditbeschluss die politischen Rechte der Beschwerdeführer.

6.

Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der angefochtene Kreditbeschluss aufzuheben.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 156 Abs. 2 OG), jedoch muss der Kanton Bern den Beschwerdeführern die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens ersetzen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschluss des Grossen Rates des Kantons Bern Nr. 3764 vom 31. Januar 2002 betreffend die Kantonsstrasse Nr. 221.3, Belp-Flughafen, Abschnitt Einfahrt Giessenbad - Terminal, wird aufgehoben.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Der Kanton Bern hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Grossen Rat des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 25. Juni 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: