Urteilskopf

105 Ia 80

17. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. Mai 1979 i.S. Jenni und Theiler gegen Grosser Rat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Finanzreferendum.

1. Ob eine Ausgabe als neu oder als gebunden zu gelten hat, ist nur von Bedeutung, wenn die Ausgabenbewilligungskompetenz nicht delegiert worden ist (E. 4).

2. Das bernische Strassenbaugesetz delegiert die Ausgabenbewilligungskompetenz nicht an den Grossen Rat (E. 5a); eine solche Delegationsnorm ist auch nicht gewohnheitsrechtlich entstanden (E. 5b).

3. Begriff der neuen bzw. gebundenen Ausgabe in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (E. 6a) und im Kanton Bern (E. 6b); Abgrenzung im Bereich des Strassenbaus und -unterhalts (E. 7a und b).

4. Wann ist bei einer Abstimmungsvorlage über ein Strassenbauprogramm die Einheit der Materie verletzt (E. 7c)?

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; référendum financier.

1. Le point de savoir si une dépense est nouvelle ou liée n'a d'importance que si la compétence d'autoriser les dépenses n'a pas été déléguée (consid. 4).

2. La loi bernoise sur la construction des routes ne délègue pas au Grand Conseil la compétence d'autoriser les dépenses (consid. 5a); une telle norme de délégation n'est pas non plus issue du droit coutumier (consid. 5b).

3. Notion de dépense nouvelle et de dépense liée dans la jurisprudence du Tribunal fédéral (consid. 6a) et dans le canton de Berne (consid. 6b); délimitation en matière de construction et d'entretien des routes (consid. 7a et b).

4. Quand l'unité de la matière est-elle violée par un projet de votation sur un programme de construction routière (consid. 7c)?

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; referendum finanziario.

1. La questione se una spesa sia nuova o vincolata è rilevante soltanto laddove la competenza d'autorizzare le spese non sia stata delegata (consid. 4).

2. La legge bernese sulla costruzione delle strade non delega al Gran Consiglio la competenza d'autorizzare le spese (consid. 5a); una tale delega non è neppure sorta in virtù di un diritto consuetudinario (consid. 5b).

3. Nozione di spesa nuova e di spesa vincolata secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (consid. 6a) e nel cantone di Berna (consid. 6b); delimitazione in materia di costruzione e di manutenzione delle strade (consid. 7a, b).

4. Quando è violato il principio dell'unità della materia in un progetto di votazione su un programma di costruzione stradale (consid. 7c)?

Sachverhalt ab Seite 81

BGE 105 Ia 80 S. 81

In seiner Novembersession 1978 hatte der Grosse Rat des Kantons Bern den Voranschlag für das Jahr 1979 zu genehmigen. Unter anderem waren Ausgaben in der Höhe von 72 Millionen Franken für Strassenbauten vorgesehen, darunter 35 Millionen für "Spezielle Strassenstrecken". Grossrat Luzius Theiler stellte den Antrag, die beiden Positionen seien der Volksabstimmung zu unterstellen. Der Antrag wurde am 14. November 1978 vom Grossen Rat abgelehnt. Am 21. November 1978 hatte der Grosse Rat sodann über das Zweijahresprogramm für den Strassenbau zu befinden, das die Grundlagen für die Budgetkredite enthielt. Der Grosse Rat nahm das Programm an, ohne es der Volksabstimmung zu unterstellen. Mit staatsrechtlicher Beschwerde verlangen Daniele Jenni und Luzius Theiler im wesentlichen, dass die am 14. bzw. 21. November 1978 genehmigten Posten von 37 und 35 Millionen Franken für den Strassenbau dem Referendum zu unterstellen seien.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. Fraglich ist in erster Linie, ob der Genehmigungsbeschluss vom 21. November 1978 der Volksabstimmung zu unterstellen war, soweit der Grosse Rat damit Kredite in der Höhe von 37 und 35 Millionen Franken bewilligte und sie gleichzeitig dem Finanzreferendum entzog. Das Finanzreferendum ist im Kanton Bern in den Art. 6 Ziff. 4 und 6ter der Staatsverfassung vom 4. Juni 1893 (KV) geordnet. Nach Art. 6 Ziff. 4 unterliegen dem obligatorischen Referendum diejenigen Beschlüsse des Grossen Rates, welche für den gleichen Gegenstand neue, nicht gebundene Gesamtausgaben von mehr als 10 Millionen Franken zur Folge haben, und gemäss Art. 6ter KV sind diejenigen Beschlüsse dem fakultativen Referendum zu unterstellen, welche für den gleichen Gegenstand eine

BGE 105 Ia 80 S. 82

Gesamtausgabe von mehr als 1 Million Franken zur Folge haben. Art. 6 Ziff. 4 KV sieht das Referendum ausdrücklich nur für neue, nicht gebundene Ausgaben vor; die gleiche Einschränkung gilt auch für Art. 6ter KV, ohne dass dies dort ausdrücklich wiederholt werden muss (Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates vom September 1969, S. 6; vgl. auch BGE 103 Ia 445 E. 1; BGE 101 Ia 585 E. 2b). Die Kredite von 37 und 35 Millionen Franken sind demnach dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wenn sie neue, nicht gebundene Ausgaben zur Folge haben.
Ob eine Ausgabe als neu oder als gebunden zu gelten hat, ist indessen nur dann massgebend, wenn die Ausgabenbewilligungskompetenz für den betreffenden Aufgabenbereich nicht vom Volk an das Parlament oder an die Regierung delegiert worden ist. Mit der Delegation überträgt der Gesetzgeber die Kompetenz zur Bewilligung von ganz oder teilweise neuen Ausgaben einem hiefür primär nicht zuständigen Organ (BGE 103 Ia 150 E. 5;

BGE 102 Ia 457 ff. E. 3b). Zunächst ist daher zu prüfen, ob das Volk die Ausgabenbewilligungskompetenz für Strassenbauten rechtsgültig an das Parlament delegiert hat. Nur für den Fall, dass im kantonalen Recht keine genügende Delegationsnorm besteht, muss weiter geprüft werden, ob die streitigen Ausgabenbeschlüsse neue oder gebundene Ausgaben zur Folge haben. Bei Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen überprüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch die Auslegung anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auslegung an (BGE 103 Ia 155 E. 2c; 560 E. 3b; BGE 101 Ia 232 E. 1).

5. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Delegation von Ausgabenbewilligungsbefugnissen vom Volk an das Parlament zulässig, 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 Kompentenzdelegationen

BGE 105 Ia 80 S. 83

ausgehöhlt werden (BGE 103 Ia 142; BGE 102 Ia 461).
a) Der Grosse Rat des Kantons Bern macht zumindest sinngemäss geltend, Art. 33 Abs. 3 des bernischen Gesetzes über Bau und Unterhalt der Strassen vom 2. Februar 1964 (SBG), wonach Strassenpläne für die Neuanlage von Strassenzügen dem Grossen Rat, alle andern dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen sind, enthalte neben der Plangenehmigungskompetenz des Grossen bzw. Regierungsrates auch die Delegation der Befugnis, die Ausgaben für die genehmigten Strassen zu bewilligen. Wie das Bundesgericht in BGE 102 Ia 462 ausführte, ist es aufgrund des Normwortlauts und der Systematik des Erlasses oftmals schwierig zu ermitteln, Ob eine Norm nur eine staatliche Aufgabe umschreibt und die sachliche Zuständigkeit der Behörden regelt, oder ob sie eine eigentliche Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz umfasst. Im Gegensatz zur einschlägigen Bestimmung in jenem Fall (§ 16 der Schwyzer Strassenverordnung) und der in BGE 101 Ia 137 zu beurteilenden Vorschrift (Art. 50 Abs. 5 des Schaffhauser Schulgesetzes) ist aus dem Wortlaut von Art. 33 Abs. 3 SBG und aus der Systematik des Gesetzes zu entnehmen, dass mit der Genehmigungsbefugnis nicht auch die Ausgabenbewilligungskompetenz delegiert werden sollte. Art. 33 SBG regelt ausschliesslich das Verfahren beim Erlass von Strassenplänen. Dessen Abs. 1 bestimmt, dass die Strassenpläne in den beteiligten Gemeinden öffentlich aufzulegen sind, Abs. 2 normiert das Einspracheverfahren und Abs. 3 regelt, in welchen Fällen der Regierungsrat bzw. der Grosse Rat zur Genehmigung der Pläne zuständig ist. Diese Bestimmung scheidet daher lediglich die Plangenehmigungskompetenz des Regierungsrates und des Grossen Rates aus und kann daher nicht als Delegationsnorm für die Ausgabenbewilligungsbefugnis verstanden werden. Der Regierungsrat nimmt an, mit der Annahme des neuen Strassenbaugesetzes im Jahre 1964 habe der Stimmbürger die damalige Praxis des Regierungs- bzw. des Grossen Rates gebilligt, wonach Ausgaben für den Strassenbau nie dem obligatorischen Referendum zu unterstellen seien. Falls der Regierungsrat mit diesem Argument geltend machen will, Art. 33 Abs. 3 SBG müsse zumindest seit 1964 als genügende Delegationsnorm anerkannt werden, ist dem entgegenzuhalten, dass für eine solche Auslegung die Nachweise fehlen. Es ist nicht dargetan und aus den Materialien auch nicht ersichtlich, dass die

BGE 105 Ia 80 S. 84

Frage der Finanzierung des Strassenbaus und des damit verknüpften Referendumsrechts bei der Annahme des Strassenbaugesetzes eine Rolle gespielt hat, und dass der Gesetzgeber entgegen dem Wortlaut und der Systematik des Gesetzes mit der Genehmigungskompetenz auch die Ausgabenbewilligungskompetenz delegieren wollte. b) Es kann sich weiter die Frage stellen, ob die Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz gewohnheitsrechtlich entstanden sei, d.h. ob im Kanton Bern für den Strassenbau eine gewohnheitsrechtliche Delegationsnorm auf Gesetzesstufe bestehe. An die Voraussetzungen für die Entstehung von Gewohnheitsrecht werden im öffentlichen Recht indessen strenge Anforderungen gestellt (BGE 103 Ia 379; BGE 96 I 228 E. 6c; BGE 89 I 270). Nach der Lehre und Rechtsprechung setzt die Entstehung von Gewohnheitsrecht nicht nur eine lange, ununterbrochene Dauer der Übung voraus, sondern zudem die der Übung zugrundeliegende Rechtsüberzeugung sowohl der rechtsanwendenden Behörden, als auch der vom angewendeten Grundsatz Betroffenen (opinio iuris et necessitatis). Ferner müsste eine Lücke des geschriebenen Rechts vorliegen und das unabweisliche Bedürfnis, sie zu füllen (BGE 104 Ia 312 E. 4; zur Publikation bestimmter Entscheid vom 17. Januar 1979 i.S. Aberhard E. 2a; BGE 102 Ib 300; BGE 96 V 51; BGE 94 I 308, GRISEL, Droit administratif suisse, S. 37; IMBODEN/RHINOW, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 7, S. 44). Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Zunächst fehlt angesichts der verfassungsrechtlichen Regelung des Referendumsrechts eine Lücke des geschriebenen Rechts. Ferner ist nicht dargetan, dass die Stimmbürger die Überzeugung haben, der Ausschluss vom Referendum bei Strassenbauten sei wirklich rechtens. Aus diesen Gründen besteht nach dem geltenden Recht weder eine geschriebene noch eine gewohnheitsrechtliche Bestimmung, welche die Ausgabenbewilligungsbefugnis im Strassenwesen vom Volk an den Grossen Rat delegiert. Dem Grossen Rat steht selbstverständlich die Möglichkeit offen, auf dem Gesetzgebungsweg eine genügende Delegationsnorm zu schaffen.

6. a) Besteht im kantonalen Recht keine Delegationsnorm, welche die Ausgabenbewilligungskompetenz vom Volk an das Parlament überträgt, so stellt sich die Frage, ob die beschlossenen Ausgaben der Volksabstimmung entzogen werden dürfen, weil sie nicht neu, sondern gebunden sind. 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 vorgesehen sind 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 daraus 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. Es kann also auch dann, wenn die Frage, "ob" eine mit Ausgaben verbundene Aufgabe zu erfüllen ist, weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 103 Ia 447; BGE 102 Ia 459 E. 3a, 467; BGE 101 Ia 133 E. 4; BGE 100 Ia 370 E. 3a). b) Es besteht jedoch kein bundesrechtlicher Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe. Von der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich bei der Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis des kantonalen Gesetzgebers eine andere Betrachtungsweise aufdrängt (BGE 102 Ia 459/60 mit Hinweisen). Das Bundesgericht überprüft grundsätzlich frei, welche Bedeutung dem Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe nach dem kantonalen Verfassungsrecht zukommt.
Der Grosse Rat beruft sich auf eine jahrzehntelange Praxis, wonach mit einer einzigen Ausnahme im Jahre 1949 die Strassenbauausgaben weder als Gesamtprogramm, noch als Objektkredite der Volksabstimmung unterstellt worden seien. Seit Ende der Fünfzigerjahre habe der Grosse Rat regelmässig Zweijahresprogramme

für den Ausbau der Staatsstrassen beschlossen mit je mehr als 10 Millionen Franken Ausgaben. Entscheidend fällt vorliegend indessen ins Gewicht, dass die heutige verfassungsrechtliche Regelung des Referendumsrechts erst aus dem Jahre 1970 stammt. Diese Verfassungsrevision

BGE 105 Ia 80 S. 86

setzte insofern einen Neuanfang, als der Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe erstmals ausdrücklich in den Verfassungstext eingeführt wurde. Aus den Materialien zu dieser Partialrevision ergibt sich, dass man damals nicht von einem besonderen Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe ausging, sondern vielmehr die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelte Begriffsbestimmung übernehmen wollte. Im Vortrag der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates vom September 1969, S. 5, wird ausgeführt, man habe sich überlegt, ob der Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe nicht konkret und verpflichtend in der Verfassung selber umschrieben werden müsse. Unter Hinweis auf die Begriffsbestimmung in der Lehre und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde indessen beantragt, die Auslegung des Begriffs der Praxis und der Rechtslehre zu überlassen. Auch der Präsident der vorberatenden Kommission fasste im Grossen Rat zur Erläuterung des Begriffs der neuen und gebundenen Ausgabe die bundesgerichtliche Rechtsprechung zusammen (Tagblatt des Grossen Rates vom 10. November 1969, S. 668), und es gibt auch anderweitig keinen Hinweis dafür, dass für die Auslegung der neu geschaffenen Verfassungsbestimmung nicht die bundesgerichtliche Begriffsbestimmung massgebend sein solle. Der Regierungsrat weist in seiner Vernehmlassung nicht nach, dass sich seit dem Jahre 1970 im Kanton Bern eine andere Betrachtungsweise durchgesetzt hat. Er weist auch nicht nach, dass der Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe lediglich im Bereiche des Strassenbaurechts eine andere Bedeutung erfahren habe als in andern Rechtsgebieten. Abgesehen davon, dass eine solche Annahme aus grundsätzlichen Erwägungen nicht leichthin zu unterstellen wäre, besteht vorliegend kein Anhaltspunkt dafür, dass der Grosse Rat die Strassenbaukosten stets dem Referendum entzog, weil er der Meinung war, in diesem Gebiete gelte ein besonderer Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe; er ging offenbar vielmehr davon aus, dass es sich bei den Ausgaben für den Strassenbau um gebundene Ausgaben im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handle. In dem vom Regierungsrat angerufenen Bundesgerichtsentscheid 95 I 525 lagen die Verhältnisse wesentlich anders. In jenem Fall stütze sich die jahrzehntelange Praxis zum Begriff der "ordentlichen" und "ausserordentlichen" Ausgabe auf eine alte Verfassungsbestimmung, die im Verlaufe der Zeit die vom Parlament vertretene

BGE 105 Ia 80 S. 87

Bedeutung erhielt. Zudem hat das Bundesgericht in jenem Entscheid ausgeführt, der Begriff der ordentlichen bzw. ausserordentlichen Ausgabe sei nicht notwendigerweise gleichbedeutend wie derjenige der neuen bzw. gebundenen Ausgabe, von dem die bernische Staatsverfassung ausgeht.

7. Bei der Beurteilung der Frage, ob der Genehmigungsbeschluss vom 21. November 1978 neue oder gebundene Ausgaben im Sinne der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung zur Folge hat, müssen die Positionen des Zweijahresprogramms einzeln geprüft werden. a) In das Zweijahresprogramm wurden auch Kosten für blosse Strassenunterhaltsarbeiten aufgenommen, so etwa die Posten 10.1.02 und 10.2.02 "Belagserneuerungen"; auch in den übrigen Posten sind möglicherweise reine Unterhaltskosten enthalten, die der Anpassung bestehender Strassen an die gegenwärtigen Erfordernisse bezüglich Ausbau und Sicherheit dienen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es klar, dass die Aufwendungen für den Unterhalt eines bestehenden Strassennet-

zes und seine Anpassung an die neuen technischen Erfordernisse gebundene Ausgaben sind (BGE 103 Ia 287 E. 5). Sie werden übrigens auch jährlich wiederkehren. Arbeiten, die darüber hinausgehen, so für den Bau neuer Strassen oder für die vollständige Neuanlage einer bestehenden Strasse, gelten dagegen grundsätzlich als nicht gebundene Ausgaben, sofern nicht durch eine besondere gesetzliche Ermächtigung die Ausgabenkompetenz durch den Stimmbürger delegiert ist oder in einem Grunderlass die vorgesehenen Ausgaben zum vornherein bewilligt worden sind. Dass die Unterhaltsarbeiten gebundene Ausgaben sind, ergibt sich auch aus Art. 44 SBG, der vorschreibt, dass die Strassen und ihre technischen Anlagen so zu unterhalten sind, dass sie nach Möglichkeit in gutem Zustand sind und einen sicheren Verkehr gewährleisten. Mit der Annahme des Gesetzes haben die Stimmbürger auch den damit verbundenen Finanzaufwand von vornherein gebilligt, so dass die jährlichen Kosten, obwohl zum voraus nicht genau bestimmbar, durch den Grunderlass in Kauf genommen wurden. Im Einzelfall können sie weitgehend aufgrund der gesetzlichen Umschreibung von den übrigen Ausgaben getrennt werden. Die Behörde, die den Unterhalt zu besorgen hat, verfügt bei der Erfüllung der Aufgabe über keinen wesentlichen Spielraum. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, soweit

BGE 105 Ia 80 S. 88

sie sich gegen die Aufnahme von Krediten für den Strassenunterhalt wendet. Mangels einer genauen Ausscheidung sind sie zahlenmässig bei der Beurteilung der Beschwerde nicht erfassbar. b) Anders verhält es sich hinsichtlich der Ausgaben für die Neuerstellung von Strassen und ihren Ausbau, soweit es sich nicht nur um eine Anpassung der Strassen an die neuen Verkehrsverhältnisse handelt. Nach dem Strassenbaugesetz hat der Staat zwar die Pflicht, öffentliche Strassen zu bauen. Der Entscheid, wo, wann und wie Strassen gebaut werden sollen, ergibt sich, anders als beim Strassenunterhalt, aber nicht schon aus vorgegebenen Verhältnissen. Im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis sind Aufwendungen für den Strassenbau grundsätzlich neue, nicht gebundene Ausgaben. Freilich bestimmt Art 12 Abs. 2 SBG, dass der Staat die Pflicht hat, im Bereich seiner Hoheit öffentliche Strassen zu bauen und zu unterhalten und Art. 24 Abs. 1 und 2 SBG sieht vor, dass die öffentlichen Strassen entsprechend ihrer Einteilung und den technischen und wirtschaftlichen Anforderungen des Verkehrs sowie unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen zu erstellen und auszubauen sind, und dass bei der Planung und Ausführung der Strassenbauten die Grundsätze des Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes zu beachten sind. Den Behörden ist aber dennoch auf dem Gebiet des Strassenbaus ein sehr hohes Mass an Entscheidungsfreiheit eingeräumt. Schon die Antwort auf die Frage nach dem "ob", d.h. ob eine Strasse gebaut oder eine bestehende durch eine neue ersetzt werden soll, ist besonderer Regelung vorbehalten und nicht durch eine bestehende Rechtsnorm vorbestimmt. In noch weitergehendem Masse ist den Behörden eine Entscheidungsfreiheit durch das "wie" eingeräumt. Sofern eine Strasse erforderlich ist, kann sie nämlich immer noch in sehr verschiedener Weise ausgeführt werden. Zudem steht häufig auch die Wahl zwischen verschiedenen Linienführungen offen (BGE 102 Ia 467 f.). Beschlüsse über die Ausführung bestimmter Strassen und die Bewilligung der Kredite dafür begründen deshalb neue, nicht gebundene Ausgaben. c) Gemäss Art. 6 Ziff. 4 und 6ter KV ist ein Beschluss des Grossen Rates dem Finanzreferendum unterstellt, wenn er "für den gleichen Gegenstand" neue Ausgaben von bestimmter Höhe zur Folge hat. Daraus ist zu schliessen, dass einerseits

BGE 105 Ia 80 S. 89

mehrere Gegenstände nicht vermengt und andererseits ein Gegenstand nicht aufgeteilt werden darf. Der Grundsatz der Einheit der Materie ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bereits aus dem Bundes-

recht (BGE 100 Ia 376 E. 5; BGE 99 Ia 182 E. c; BGE 97 I 673; BGE 90 I 72 ff.). Auf dem Gebiete des Finanzreferendums hat dies zur Folge, dass sich die dem Bürger gestellte Frage 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. So können nach der Rechtsprechung mehrere Kreditbegehren für Schulhausbauten oder für Strassenbauten oder für Spitalbauten je zusammengefasst werden, weil andernfalls Parlament und Regierung gehindert würden, alle Teile des Kantons und alle Glieder der Bevölkerung in gleicher Weise an der allgemeinen Wohlfahrt teilnehmen zu lassen (BGE 99 Ia 184). Hingegen ist es unzulässig, solche Kredite nur aus abstimmungspolitischen Überlegungen in einer einzigen Abstimmungsfrage zusammenzufassen; denn hier fehlt der gemeinsame Zweck. Der Grosse Rat kann demnach eine Vielzahl von Strassenprojekten in einem einzigen Beschluss über ein Strassenbauprogramm zusammenfassen; er kann aber auch über bestimmte Strassenprojekte einzeln beschliessen. Auf der andern Seite darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen mit dem Zweck, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (BGE 100 Ia 376). Dagegen bestehen gegen eine Aufteilung grosser Bauvorhaben keine rechtlichen Bedenken, wenn die Zuständigkeit dadurch nicht verschoben wird, und wenn die Ausführung der einzelnen Teile für sich allein 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 104 Ia 427). Daher bilden Strassen einen einzigen unteilbaren Gegenstand, wenn die einzelnen Strassenstücke weitgehend nutzlos wären, sofern die Strasse nicht fertiggestellt würde (ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, Diss. Zürich 1943, S. 145 ff.). Einige Posten betreffen offenbar Kredite für Strassenarbeiten, die der notwendigen Fortsetzung oder Beendigung früher beschlossener und ausgeführten Strassenanlagen dienen.

Soweit es sich bei diesen Strassenstücken um Bauten handelt, die mit den früher erstellten Anlagen einen einzigen Gegenstand bilden, hätte der Grosse Rat die Strasse nicht aufgliedern und einzelne Teilstücke bewilligen dürfen, sondern er hätte einen Gesamtkredit, ev. in Form des Verpflichtungskredites (vgl. Art. 27 ff. Finanzhaushaltsgesetz vom 29. September 1968), sprechen und diesen dem Referendum unterstellen müssen. Andererseits hätten sich auch die Beschwerdeführer bereits anlässlich der Bewilligung des ersten Teilstückes gegen das vom Grossen Rat gewählte Vorgehen und gegen den Ausschluss des Referendums zur Wehr setzen müssen, denn es stand schon anlässlich der Bewilligung der ersten Etappe fest, dass die weiteren Kredite notwendig würden. Der Ausschluss des Referendums für die folgenden Teilstücke kann daher im jetzigen Zeitpunkt nicht mehr mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden, so dass die Beschwerde in diesen Fällen verspätet und daher unzulässig ist (vgl. BGE 104 Ia 425, unpublizierte E. 3). Die Strassen, die als ganzes hätten bewilligt werden müssen, können daher weitergebaut und beendigt werden, ohne dem Referendum unterstellt zu werden.
d) Es ist Sache des Grossen Rates, zu entscheiden, welche Posten des Zweijahresprogrammes gebundene und welche neue Ausgaben zur Folge haben und in welchen Fällen eine Strasse, welche einen einzigen Gegenstand im Sinne von Art. 6 Ziff. 4 und 6ter StB bildet, bloss fortgesetzt und beendigt wird. Es kann nicht Aufgabe des Bundesgerichts sein, diese Aufteilung vorzunehmen; es würden ihm dafür auch die nötigen Unterlagen fehlen. Das Bundesgericht hebt deshalb den Beschluss des Grossen Rates vom 21. bzw. 14. November 1978 betreffend den Ausschluss des Referendums in dem Sinne gesamthaft auf, dass lediglich die Posten, welche neue Ausgaben zur Folge haben und im gegenwärtigen Zeitpunkt noch angefochten werden können, dem Referendum zu unterstellen sind.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit auf sie eingetreten werden kann, und die Beschlüsse des Grossen Rates vom 21. bzw. 14. November 1978 betreffend den Ausschluss des

Referendums werden im Sinne der Erwägungen aufgehoben.