

**Rechtsgutachten
zur Einheit der Materie im Zusammenhang
mit dem Rahmenkredit für die Umfahrungen
Unterägeri und Zug**

im Auftrag

**des Regierungsrates des Kantons Zug,
vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zug**

erstattet

von Prof. Dr. iur. Paul Richli

em. Ordinarius für öffentliches Recht, Agrarrecht und Rechtsetzungslehre
an der Universität Luzern, Rektor der Universität Luzern

27. Juli 2023

Inhaltsübersicht

I. Ausgangslage und Fragestellung	3
II. Rechtliche Beurteilung	4
1. Aufbau des Gutachtens.....	4
2. Allgemeines zum Gebot der Einheit der Materie	4
3. Rechtsprechung des Bundesgerichts unter besonderer Berücksichtigung des Finanzreferendums	5
a. Allgemeines.....	5
b. Finanzreferendum	9
4. Begründung des Rahmenkredits von Seiten des Regierungsrats und von Kommissionen des Kantonsrats	11
a. Regierungsrat.....	11
b. Kommission für Tiefbau und Gewässer	13
c. Staatswirtschaftskommission	14
III. Rechtliche Beurteilung	14
1. Wesentliche Beurteilungselemente aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	14
2. Wesentliche Beurteilungselemente aus den Ausführungen des Regierungsrates in seiner Vorlage und den Erläuterungen in den Kommissionen	15
3. Wesentliche Beurteilungselemente aus der Kommission für Tiefbau und Gewässer.....	16
4. Wesentliche Beurteilungselemente aus der Staatswirtschaftskommission.....	16
5. Grundsätzliche Erwägungen zum Vorliegen eines «Gesamtkonzepts»	17
6. Haben die beiden Umfahrungen einen «sachlichen Zusammenhang»?	18
a. Allgemeines.....	18
b. Argumente für und gegen die Zulässigkeit der Verknüpfung der beiden Umfahrungen	20
7. Folgerungen.....	21

I. Ausgangslage und Fragestellung

- 1 Am 25. Oktober 2022 unterbreitete der Regierungsrat des Kantons Zug dem Kantonsrat Bericht und Antrag für den Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit für die Planung, den Landerwerb und den Bau der Projekte «Umfahrung Unterägeri» und «Umfahrung Zug» mit Genehmigung der Generellen Projekte. Es geht darum, die beiden Ortszentren von Unterägeri und Zug vom Zentrumsverkehr zu entlasten. Die Umfahrungen Unterägeri und Zug verlagern den Verkehr in Tunnelstrecken, wodurch die Lebensqualität in den Zentren gesteigert wird. Dadurch können die Zentren von Unterägeri und Zug von drei Viertel des Verkehrs entlastet werden. Davon profitieren nicht nur diese beiden Orte, sondern der ganze Kanton Zug. So verkürzen sich durch die neuen Infrastrukturen beispielsweise die Reisezeiten zwischen Oberägeri und Baar oder Walchwil und Cham. Die Erreichbarkeit der Zentren von Unterägeri und Zug wird insbesondere während den Spitzenstunden ebenfalls verbessert.
- 2 Für die beiden Entlastungen ist je ein Kantonsratsbeschluss betreffend Genehmigung des Generellen Projekts von Unterägeri und Zug vorgesehen. Diese Beschlüsse stützen sich auf § 14 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW) vom 30. Mai 1996.¹ Für beide Projekte *gemeinsam* war gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates ein Rahmenkredit von 989,9 Millionen Franken vorgesehen. Der Betrag wurde gemäss Beschluss der Staatswirtschaftskommission vom Kantonsrat in der ersten Lesung auf 1055,7 Millionen Franken erhöht. Die Gründe für diese Erhöhung waren der Baukostenindex 2022 und die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Dieser Rahmenkredit stützt sich auf § 41 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894² und auf § 28 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006.³
- 3 In den Beratungen der Vorlage in der Kommission für Tiefbau und Gewässer vom 6. März 2023 und in der Staatswirtschaftskommission vom 10. Mai 2023 wurde je ein Antrag auf Nichteintreten gestellt. Die Begründung lautete, dass die Einheit der Materie nicht gewahrt sei. Die beiden Projekte müssten je mit einem eigenen Kreditbeschluss beantragt werden. Diese Anträge wurden von einer grossen Mehrheit der jeweiligen Kommission abgelehnt.
- 4 Gemäss Beschluss des Kantonsrates vom 29. Juni 2023 bedürfen die Fragen im Zusammenhang mit der Einheit der Materie der näheren Abklärung. Der Regierungsrat beauftragt den Unterzeichnenden dementsprechend mit dieser Aufgabe.

¹ BGS 751.14.

² BGS 111.1.

³ BGS 611.1.

II. Rechtliche Beurteilung

1. Aufbau des Gutachtens

5 Vorweg sollen allgemeine Ausführungen und Erwägungen zum Gebot der Einheit der Materie präsentiert werden (Ziff. II.2). Es folgt ein Überblick über die Rechtsprechung des Bundesgerichts, soweit dieser für die vorliegende Fragestellung Beurteilungselemente entnommen werden können, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Rechtsprechung zum Finanzreferendum zu werfen ist (Ziff. II.3). Dabei geht es vorweg wieder um allgemeine Ausführungen und Erwägungen (Bst. a) und anschliessend um das Finanzreferendum (Bst. b). Voraussetzung für die Auswertung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Kenntnis der Äusserungen des Regierungsrates des Kantons Zug und der zuständigen Kantonsratskommissionen zum Zusammenhang der beiden Umfahrungen im Allgemeinen und zur Einheit der Materie im Besonderen (Ziff. II.4). Auf dieser Grundlage kann die rechtliche Beurteilung vorgenommen werden. Diese erfolgt in sechs Schritten (Ziff. III.1.–6.) und mündet in Folgerungen (Ziff. III.7).

2. Allgemeines zum Gebot der Einheit der Materie

- 6 Der Grundsatz der Einheit der Materie bezieht sich auf Volksabstimmungen. Es gewährleistet die unverfälschte Willenskundgabe bei Abstimmungen.⁴
- 7 Der Grundsatz der Einheit der Materie wird sowohl von der Kantonsverfassung Zug (§ 34 und 35) als auch von der Bundesverfassung (Art. 194 Abs. 2) gewährleistet. Für Abstimmungen im Kanton Zug ist grundsätzlich die Zuger Kantonsverfassung massgebend. Das Bundesgericht hat aus dem Grundsatz der Einheit der Materie aber einen gemeineidgenössischen Grundsatz gemacht. Das bedeutet, dass die Praxis des Bundesgerichts den Minimalstandard garantiert, während die Kantone strenger sein können, aber nicht tiefere Anforderungen handhaben dürfen.⁵
- 8 Das Bundesgericht differenziert die Anforderungen an den Grundsatz der Einheit der Materie je nach Art der Vorlage. An Gesetzesvorlagen werden tiefere Anforderungen gestellt als an Teilrevisionen von Verfassungen. Und Volksinitiativen werden strenger beurteilt als Behördenvorlagen.⁶
- 9 Von Interesse ist in diesem Zusammenhang nicht zuletzt, dass die Kantone unterschiedliche Umschreibungen der Anforderungen an die Einheit der Materie kennen. So wird etwa verlangt, dass eine Vorlage ein «einheitliches Sachgebiet», einen «einheitlichen Regelungsbereich», ein «bestimmtes Sachgebiet», einen «einzigsten Gegenstand» oder

⁴ Siehe neustens ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 2406; ferner auch ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1388.

⁵ Siehe KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Fn. 4), Rz. 2406 f.

⁶ Siehe KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Fn. 4), Rz. 2408.

«einen sachlichen Zusammenhang» betreffe.⁷ Nach der Praxis des Bundesgerichts werden diese Formulierungen aber allesamt im Sinne der vom Bundesgericht konkretisierten gemeineidgenössischen Garantie interpretiert.

- 10 Im vorliegenden Zusammenhang ist belangvoll, dass der Grundsatz der Einheit der Materie bei allen kantonalen Vorlagen zu beachten ist, die aufgrund eines fakultativen oder obligatorischen Finanzreferendums zur Volksabstimmung gelangen.⁸
- 11 Was den Kanton Zug betrifft, so bestimmt § 35 Abs. 2 KV Zug, dass sich Initiativbegehren auf ein «einheitliches Sachgebiet» beziehen müssen. Diese Anforderung gilt sinngemäss auch für das obligatorische oder fakultative Finanzreferendum für Kreditbeschlüsse. Sie ist vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Praxis zum Grundsatz der Einheit der Materie zu interpretieren. Die Anforderungen sind laut Bundesgericht – wie soeben ausgeführt – für solche Behördenvorlagen grundsätzlich weniger hoch als für Initiativbegehren der Stimmberechtigten. Was diese Unterscheidung in der Praxis bedeutet, ist aber nicht offenkundig, sondern auf dem Weg der Interpretation zu bestimmen. Dies ist vor allem zu beachten, wenn man zusätzlich § 34 Abs. 6 KV Zug ins Blickfeld rückt, wonach dem Kantonsrat das Recht zusteht, ein Gesetz oder einen Beschluss in seiner Gesamtheit oder nach Sachgebieten getrennt zur Abstimmung vorzulegen.

3. Rechtsprechung des Bundesgerichts unter besonderer Berücksichtigung des Finanzreferendums

a. Allgemeines

- 12 Nachfolgend sollen vorweg Elemente der bundesgerichtlichen Praxis aus anderen Bereichen als dem Finanzreferendum gesichtet und ins Licht gerückt werden, soweit diese für die Beurteilung des hier fraglichen Sachverhalts von Bedeutung sein können. Diesbezüglich stehen die Entscheidungen über Sammelvorlagen oder Mantelerlasse im Vordergrund. Es geht also nicht darum, eine vollständige Übersicht über die Rechtsprechung zur Einheit der Materie zu bieten.
- 13 Das Bundesgericht hält Sammelvorlagen für zulässig, wenn die mit den einzelnen Vorlagen verfolgten Zwecke im Verhältnis zum Zweck der Sammelvorlage von untergeordneter Bedeutung sind. Das Bundesgericht hält diesbezüglich fest:⁹ «Dies (sc. die relativ untergeordnete Bedeutung) trifft zu, wenn sie als blosses Mittel zum einheitlichen Hauptzweck betrachtet werden können, die nicht wichtig genug sind, als dass die Stimmbürger darüber losgelöst vom Hauptzweck entscheiden können müssen, und bei deren Auswahl keine grosse Handlungsfreiheit besteht. In diesem Sinne ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zum Erreichen eines gewichtigen Ziels Mittel vorgeschlagen werden, bei

⁷ Siehe KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Fn. 4), Rz. 2406.

⁸ Siehe KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Fn. 4), Rz. 2407.

⁹ BGer vom 14. Dezember 1999, zitiert bei KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Fn. 4), Rz. 2421.

denen gesagt werden kann, wer dem Ziel zustimme, stimme mangels echter Alternativen auch den Mitteln zu.»

- 14 Allerdings geht das Bundesgericht namentlich mit der «Klammer» Sparen ziemlich grosszünftig um. In einer Aargauer Sparvorlage erachtete es die einheitliche Sache als gegeben, obwohl die Behörden acht Gesetzesvorlagen in einer Sammelvorlage verknüpft hatten. Das Bundesgericht meinte zwar, dass der Gesetzgeber mit der «Verknüpfung weit gegangen sei». Dennoch hielt es dafür, der Ermessensspielraum des Gesetzgebers sei nicht überschritten worden.¹⁰ Wo aber die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Verknüpfung verlaufe, hat das Bundesgericht nicht konkretisiert.
- 15 Besonders illustrativ für die Verknüpfung von Sachbereichen ist ein Zürcher Urteil zur Neugestaltung der Stellung von Religionsgemeinschaften. Diesbezüglich verabschiedete der Kantonsrat des Kantons Zürich am 31. März 2003 eine Änderung der Kantonsverfassung zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat und gestützt darauf das Kirchengesetz und das Gesetz über die Anerkennung von Religionsgemeinschaften (Anerkennungsgesetz). Die Änderung der Kantonsverfassung vom 31. März 2003 umfasste die folgenden Regelungselemente: (1) die Pflicht der kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der weiteren, als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften zur Regelung des Stimm- und Wahlrechts ihrer Mitglieder unter Wahrung der rechtsstaatlichen Anforderungen (Art. 16); (2) die Zuständigkeit zur Neubildung, Vereinigung oder Auflösung von Kirchgemeinden (Art. 47); (3) die Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, die staatliche Anerkennung neuer Religionsgemeinschaften, die Nennung der bereits anerkannten Kirchen und die Autonomie der kirchlichen Körperschaften und die Wahl der Pfarrerrinnen und Pfarrer (Art. 64).
- 16 Gegen diese Änderung der Kantonsverfassung erhoben Stimmbürgerinnen und Stimmbürger beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde wegen Missachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie und machten eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV geltend. Sie machten im Wesentlichen geltend, die Zusammenfassung der Entflechtung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat einerseits und der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften andererseits verunmögliche eine freie Willenskundgabe.
- 17 Das Bundesgericht wies diese Beschwerde ab, wobei zunächst besonders die einleitenden Ausführungen, welche einer ausführlichen Argumentation für die Zulässigkeit der Verknüpfung vorangestellt wurden, hervorzuheben sind:¹¹ «Die genannten drei Sachbereiche betreffen sehr unterschiedliche Themenkreise. Trotz dieses Umstandes kann nicht gesagt werden, dass sie verschiedenartigste Regelungsbereiche ohne jegliche Berührungspunkte betreffen und die angefochtene Revision der Kantonsverfassung vollkommen sachfremde Elemente in einer einzigen Vorlage zusammenfasst. Ein gewisser

¹⁰ BGE 129 I 366.

¹¹ BGE 129 I 366 E. 4, S. 375 ff.

Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen kann letztlich darin erblickt werden, dass sie alle im weitesten Sinne auf das Verhältnis von Religionsgemeinschaften zum Staat ausgerichtet sind. Ihre Zusammenfassung in einer einzigen Vorlage kann daher nicht als künstlich oder geradezu willkürlich im Sinne der Rechtsprechung bezeichnet werden.»

- 18 Nach der Abhandlung von formellen Kriterien, die kein klares Ergebnis ergaben, wandte sich das Bundesgericht den materiellen Aspekten der Vorlage zu und führte folgendes aus:¹² «In materieller Hinsicht rücken die Beschwerdeführer die einzelnen Sachfragen in den Vordergrund ihrer Betrachtung und stellen die einzelnen Themenkreise einander gegenüber, um die Unterschiedlichkeit der Teile und das Bedürfnis der Stimmberechtigten nach einer differenzierten Willensbildung und -kundgabe im Sinne der Abstimmungsfreiheit zu belegen. Demgegenüber betonen Kantonsrat und Regierungsrat die grundsätzliche Ausrichtung der Vorlage. Die behördliche Argumentation liegt auf einer höheren Abstraktionsstufe als diejenige der Beschwerdeführer und hebt über die Einzelteile hinaus den grundlegenden Zweck der Verfassungsrevision hervor, das Verhältnis zwischen Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie dem Staat auf eine neue Grundlage zu stellen. In dieser Zielrichtung kann ein hinreichender Sachzusammenhang im Sinne der Einheit der Materie erblickt werden. Das gilt nicht bloss für die einzelnen, die Entflechtung, Autonomie und Finanzordnung betreffenden Teile, sondern gleichermassen für die Frage der neu geschaffenen Möglichkeit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften. Eine grundsätzliche Regelung hat den Kreis der Religionsgemeinschaften, die in einer besonderen Beziehung zum Staat stehen, zu umschreiben, darf diese Umschreibung offen fassen und braucht sich nicht auf das Überlieferte zu beschränken. Die Möglichkeit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften über die bereits anerkannten Kirchen hinaus reiht sich damit in die Zielrichtung einer umfassenden Verfassungsrevision ein. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass dieser Bereich eine getrennte Entstehungsgeschichte aufweist und als Neuerung von grosser Bedeutung wahrgenommen wird. Es steht dem Verfassungsgeber zu, grundlegende Revisionen mit neuen, über das Bisherige hinausreichenden Elementen zu versehen. Unter dem Gesichtswinkel von Art. 34 Abs. 2 BV verfügt er nach der Rechtsprechung über einen weiten Gestaltungsspielraum, in den das Bundesgericht nicht ohne Not eingreift (...). Dieser Gestaltungsspielraum ist in Anbetracht des Zwecks, eine umfassende Neuregelung zu schaffen, nicht überschritten. Die Stimmbürger können schliesslich aus der Abstimmungsfreiheit keinen Anspruch darauf ableiten, dass ihnen besonders wichtige Fragen getrennt zur Abstimmung unterbreitet werden. Die Stimmbürger erhalten die Gelegenheit, sich in grundsätzlicher Weise zum Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften im Allgemeinen auszusprechen, und haben sich daher für eine gesamthafte Annahme oder gesamte Verwerfung der Revision der Kantonsverfassung zu entscheiden. In Anbetracht dieser grundsätzlichen Ausrichtung und des dem Kantonsrat zukommenden Gestaltungsspielraums wahrt die angefochtene Verfassungs-

¹² BGE 129 I 366 E. 4.4., S. 379 f.

vorlage trotz der Vereinigung unterschiedlicher Themenkreise den Grundsatz der Einheit der Materie und ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.»

- 19 Zu einer gegenteiligen Beurteilung der Unzulässigkeit eines Mantelerlasses gelangte das Bundesgericht in einem Fall aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden. Es ging dabei um die Anfechtung eines Gesetzes über die Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (Nationalbankgold-Gesetz, NGG), das am 21. Mai 2006 einer obligatorischen Referendumsabstimmung unterlag. Dieser Erlass wurde mit dem Argument angefochten, es würden nicht zusammengehörige Materien in diesem Gesetz vereinigt. Das fragliche Gesetz regelte u.a. in Art. 1 die nachhaltige Verwendung des ausserordentlichen Ertrages für den Kanton Appenzell Ausserrhoden im Umfang von 123,7 Mio. Franken aus dem Verkauf der nicht mehr benötigten Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank durch: a) einen ausserordentlichen Abbau der Verschuldung in Kanton und Gemeinden; b) eine einmalige Einlage in den Kulturfonds; c) eine Revision des Steuergesetzes.
- 20 Im Streit lag in diesem Fall einzig die Verknüpfung der Verwendung des Nationalbankgewinn-Anteils des Kantons AI mit einer Steuergesetzrevision. Dazu führte das Bundesgericht insbesondere aus:¹³ «3.5 Unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie lässt sich die im Nationalbankgold-Gesetz mitenthaltene Revision des kantonalen Steuergesetzes nicht leicht in den Rahmen der Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (gemäss dem Titel des Gesetzes) einordnen. Anders als die einmalige Ausrichtung von Zuwendungen an den Kanton, die Gemeinden und den Kulturfonds stellt die Revision des Steuergesetzes keine eigentliche Verwendung der dem Kanton zugeflossenen Gelder dar. Ebenso wenig handelt es sich bei der Steuergesetzrevision um eine einmalige Ausrichtung. Diese ist vielmehr als langfristige steuerpolitische Massnahme darauf angelegt, mittels einer tiefgreifenden Änderung des kantonalen Steuersystems in die Zukunft zu wirken, neue vermögende Steuerzahler insbesondere durch Entlastung von Wohneigentümern und von sehr hohen Einkommen und Vermögen heranzuziehen und auf diese Weise die Staatsfinanzen nachhaltig sicherzustellen. Während die Folgen der einmaligen Ausrichtung von Erlösen der Nationalbank unmittelbar absehbar sind, können die Auswirkungen der Steuergesetzrevision nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden. Damit liegen die Ausrichtung der Erlöse der Nationalbank und die Steuergesetzrevision auf sehr unterschiedlichen Ebenen. Die beiden Teile bilden nicht schon allein deswegen eine Einheit, weil sich das Nationalbankgold-Gesetz, wie Regierungs- und Kantonsrat vorbringen, als einheitliche (finanz-)politische Angelegenheit mit unterschiedlichen Massnahmen verstehen lässt. Es kann nicht gesagt werden, dass die beiden Teile einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit der Verwendung des Erlöses der Nationalbank aufweisen. Während die Ausrichtung von Geldern an die verschiedenen Destinatäre unmittelbare Folge des Zuflusses der Nationalbankgewinne ist, bildet letzterer lediglich Anlass für eine tiefgreifende Revision des kantonalen Steuerrechts. Darin ist in erster Linie eine politische, auf Dauer angelegte Absicht zu erblicken, die, wie dargelegt, den für die Wahrung der Einheit der Materie erforderlichen inneren Zusammenhang für sich allein nicht zu begründen vermag. Der erforderliche innere Zusammenhang und die einheitliche Ziel-

¹³ Urteil des Bundesgerichts 1P.223/2006 vom 12. September 2006, E. 3.5.

Ausrichtung lassen sich nicht aus einer logischen Betrachtung des Zusammenhangs der beiden umstrittenen Teile heraus begründen. Es kann nicht gesagt werden, dass der eine Teil den andern geradezu bedingen würde und der eine Teil ohne den andern keinen Bestand hätte. Die beiden Teile stehen auch nicht in einer unmittelbaren Beziehung von Zweck und vorgeschlagenen Mitteln.»

b. Finanzreferendum

- 21 In Urteilen zum Finanzreferendum entschied das Bundesgericht, dass es nicht zulässig sei, in einer Vorlage mehrere Gegenstände zu vermengen. Eine Zusammenlegung sei nur zulässig, wenn sich die Ausgaben gegenseitig bedingen oder wenn sie einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen einen sachlichen Zusammenhang schaffe. Die Rede ist von einem Vermengungsverbot. Umgekehrt gilt laut Bundesgericht aber auch ein Vermengungsgebot, nämlich dann, wenn Vorlagen aufgeteilt werden, um das Finanzreferendum zu umgehen.¹⁴
- 22 Als Beispiel für eine zulässige gegenseitige Verbindung im Hinblick auf das Finanzreferendum werden etwa die Errichtung einer Abwasserreinigungsanlage und die dazu führende Erschliessungsstrasse genannt.¹⁵
- 23 Im Hinblick auf das Finanzreferendum ist weiter auf ein Urteil des Bundesgerichts zu einem kompliziert ausgestalteten Strassenbauprogramm im Kanton Bern hinzuweisen, in dem sich die Frage nach einer Trennung bzw. Verbindung von Strassenbauten im Hinblick auf Kreditbeschlüsse und damit das *Finanzreferendum* stellte. Das Bundesgericht führte dazu folgendes aus:¹⁶ «Der Grundsatz der Einheit der Materie ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bereits aus dem Bundesrecht (...). 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 (...). 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 unterstünden mit dem Zweck, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (...). Dagegen

¹⁴ BGE 112 Ia 221 E. 2.b)bb), S. 229 f.

¹⁵ KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Fn. 4), Rz. 2419.

¹⁶ BGE 105 Ia 80 E. 7.c), S. 88 f.

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 (...). Daher bilden Strassen einen einzigen unteilbaren Gegenstand, wenn die einzelnen Strassenstücke weitgehend nutzlos wären, sofern die Strasse nicht fertiggestellt würde (...).»

- 24 Nicht zuletzt ist im Hinblick auf das *Finanzreferendum* ein *Rahmenkredit* aus dem Jahr 2010 im Kanton Zürich für die Umsetzung der Konzepte für die Regionale Verkehrssteuerung in den Gebieten Limmattal, Glattal sowie Winterthur und Umgebung (ohne die Städte Zürich und Winterthur) von besonderem Interesse. Dieser Kredit belief sich auf Fr. 60'500'000. Dagegen wurde erfolglos Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung der Einheit der Materie geführt. Kritisiert wurde, dass neben Verkehrssteuerungen auch ein Strassenbauprojekt von Fr. 5'500'000 im Rahmenkredit enthalten sei. Das Bundesgericht argumentierte wie folgt:¹⁷ «3.1 Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass Ausgaben, die sich nicht gegenseitig bedingen, für die Zwecke des Ausgabenreferendums auch nicht zusammengerechnet werden dürften. Zwischen einer effizienten regionalen Verkehrssteuerung und dem Bau der Neuen Greifenseestrasse bestehe dieser Zusammenhang nicht. Dies verletze den Grundsatz der Einheit der Materie und § 40 CRG. Mit dem 'Verstecken' des Kredits über Fr. 5,5 Mio. im Rahmenkredit für Regionale Verkehrssteuerungen werde das Ausgabenreferendum ausgehebelt. 3.2 Der Grundsatz der Einheit der Materie bildet einen Teilaspekt des Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Er verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel der verbesserten Nutzung der vorhandenen Infrastruktur verfolgen. Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. (...) Für das Ausgabenreferendum folgt aus dem Prinzip der Einheit der Materie einerseits, dass sich die 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 (Vermengungsverbot). (...) 3.4 Das Projekt 'Regionale Verkehrssteuerung' bezweckt laut dem Antrag des Regierungsrats vom 27. Mai 2009, das Reisen mit Bus und Auto berechenbar zu machen und die Fahrzeiten zu verkürzen. Innerhalb der Siedlungsgebiete soll der Verkehr flüssig zirkulieren. Zudem sollen die Anschlüsse zwischen Bus und S-Bahn gewährleistet und die Nebenstrassen im Siedlungsgebiet vom Durchgangsverkehr entlastet werden. Schliesslich wird eine Verbesserung

¹⁷ Urteil des Bundesgerichts 1C_283/2010 vom 9. Dezember 2010, E. 3.

der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr angestrebt. Die zu diesem Zweck vorgesehenen Massnahmen umfassen im Wesentlichen neue Lichtsignalanlagen bei den Autobahnanschlüssen, die Koordination der Lichtsignalanlagen an den neuralgischen Punkten im Hauptverkehrsstrassennetz, den Bau von Busspuren und die Einrichtung von Busbevorzugungen, punktuelle Netzanpassungen, die verbesserte Wegweisung und Parkleitsysteme sowie das Management der Parkraumausfahrten und schliesslich eine verbesserte Information der Verkehrsteilnehmenden über die Medien und im Strassennetz mittels Wegweisung und Informationstafeln. (...) Die Verkehrssteuerung soll somit schwer gewichtig mit technischen Mitteln erreicht werden, indessen umfasst das Projekt auch bauliche Massnahmen. Im Synthesebericht der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich wird zum Bau der Neuen Greifenseeestrasse ausgeführt, dass durch die weitere Verkehrszunahme auf der als Ausweichroute attraktiven Greifenseeestrasse auch die Belastung am Kreisel Industriestrasse-Greifenseeestrasse zunehme. Davon betroffen seien die Buslinien 720 und 725 auf der Industriestrasse. Mit der Neuen Greifenseeestrasse, die als Spangenverbindung zwischen Greifenseeestrasse und Zürichstrasse konzipiert sei, werde der Verkehr direkter dem Autobahnanschluss zugeführt. Neben der Industriestrasse würde dadurch auch die Greifenseeestrasse entlastet, wo eine neue Busverbindung geplant sei. Der Regierungsrat hat zudem in seiner Vernehmlassung zuhanden des Bundesgerichts darauf hingewiesen, dass ohne den Neubau andere Massnahmen nicht ihre volle Wirkung entfalten könnten. Insgesamt ist von einem hinreichenden sachlichen inneren Zusammenhang auszugehen. Hierfür ist nicht erforderlich, dass der Neubau unabdingbare Voraussetzung für die weiteren Massnahmen ist. Vielmehr reicht es, dass der Bau der Neuen Greifenseeestrasse zusammen mit den weiteren beschriebenen Massnahmen auf dasselbe konkrete Ziel ausgerichtet ist. Dass dieses Ziel mit verschiedenen Mitteln (teils mit technischen, teils mit baulichen) erreicht werden soll, beeinträchtigt den zwischen ihnen bestehenden Zusammenhang ebenfalls nicht.»

4. Begründung des Rahmenkredits von Seiten des Regierungsrats und von Kommissionen des Kantonsrats

a. Regierungsrat

- 25 In seinem Bericht und Antrag vom 25. Oktober 2022 des Regierungsrates des Kantons Zug an den Kantonsrat für den Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit für die Planung, den Landerwerb und den Bau der Projekte «Umfahrung Unterägeri» und «Umfahrung Zug» mit Genehmigung der Generellen Projekte ging der Regierungsrat nicht ausdrücklich auf die Frage nach der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie ein. Das Dokument enthält aber Elemente, die für die Beurteilung der Einheitsfrage von Bedeutung sind. Es geht vor allem um die folgenden Aussagen (S. 3):
- 26 In Ziff. 1 (In Kürze) erwähnt der Regierungsrat einleitend: «Die beiden Ortszentren von Unterägeri und Zug sind vom Verkehr stark belastet. Im Zentrum von Unterägeri werden täglich über 13 400 Fahrzeuge gezählt und durch die Zuger Neugasse zwischen Kolin- und Postplatz zwängen sich tagtäglich rund 20 000 Fahrzeuge. Dies führt insbesondere während den Stosszeiten zu einem gestörten Verkehrsfluss. (...) Die Umfahrungen Unterägeri und Zug verlagern den Verkehr in Tunnelstrecken, wodurch die Lebensqualität

in den Zentren gesteigert wird. Dadurch können die Zentren von Unterägeri und Zug von drei Viertel des Verkehrs entlastet werden. Fuss-, Rad-, öffentlicher Verkehr sowie der motorisierte Individualverkehr profitieren durch attraktivere Bedingungen und eine bessere Erreichbarkeit.»

- 27 Neben Vorteilen für Unterägeri und Zug selber hebt der Regierungsrat besonders den Nutzen für den ganzen Kanton hervor. Er führt aus (S. 3): «Der Kanton Zug ist für das leistungsfähige Kantonsstrassennetz verantwortlich. Dabei wird die Strategie verfolgt, den motorisierten Individualverkehr ausserhalb der Ortszentren an das übergeordnete Netz anzubinden und die Zentren vom Verkehr zu entlasten. Dieser Strategie folgend wurde die Tangente Zug/Baar nun bereits realisiert und mit dem Bau der Umfahrung Cham–Hünenberg begonnen (Eröffnung 2027). Diese Strategie soll mit den Umfahrungen Unterägeri und Zug fortgesetzt werden, um diese Ortszentren ebenfalls vom Verkehr zu entlasten. Davon profitieren nicht nur diese beiden Orte, sondern der ganze Kanton Zug. So verkürzen sich durch die neuen Infrastrukturen beispielsweise die Reisezeiten zwischen Oberägeri und Baar oder Walchwil und Cham. Die Erreichbarkeit der Zentren von Unterägeri und Zug wird insbesondere während den Spitzenstunden ebenfalls verbessert.»
- 28 Weiter weist der Regierungsrat unter dem Titel Mehrwerte für Fuss-, Rad- und öffentlichen Verkehr darauf hin, dass in beiden Zentren Fuss- und Radverkehr dank weniger Verkehr sicherer unterwegs sei, was die Schulwegsicherheit erhöhe. Ebenso würden die Busse vom tieferen Verkehrsaufkommen profitieren, womit die Reisezeiten konstanter und Umsteigebeziehungen verlässlicher würden. Mit der Umfahrung Unterägeri werde die Zugerstrasse zwischen Neuägeri und Unterägeri vom Verkehr entlastet, wodurch dieser Abschnitt für Velofahrende attraktiver werde (S. 3.).
- 29 An dieser Stelle sei im Übrigen erwähnt, dass ein Vorgängerprojekt für die Stadt Zug im Jahr 2015 von den Stimmberechtigten abgelehnt wurde. Eine Nachbefragung habe gezeigt, dass die damals schlechte finanzielle Lage des Kantons der Hauptgrund für die Ablehnung gewesen sei. Das neue Projekt sei auf das Notwendigste reduziert worden. Zudem habe sich die finanzielle Situation des Kantons Zug seither stark verbessert, weshalb das Projekt nun aus eigenen Mitteln finanziert werden könne. Der Kantonsrat habe den Stadttunnel am 28. Januar 2004 im neuen, vollständig überarbeiteten kantonalen Richtplan als Zwischenergebnis bestätigt (S. 4, 8 und 10).
- 30 Für die Beurteilung der Fragen im Zusammenhang mit der Einheit der Materie ist im Weiteren belangvoll, was der Regierungsrat in Ziff. 6 unter der Überschrift «Nutzen für Bevölkerung im ganzen Kanton Zug» ausführt (S. 32): «Die Umfahrungen führen zu einer deutlichen Entlastung der Ortszentren Unterägeri und Zug. Damit verbunden ist eine spürbare Reduktion der Schadstoff- und Lärmimmissionen. Davon profitieren einerseits die direkten Anstösserinnen und Anstösser der entlasteten Strassen, andererseits auch alle Personen, welche sich in den Zentren aufhalten, um beispielsweise einzukaufen oder die Freizeit dort zu verbringen. Durch die Verkehrsreduktion in den Zentren können Verkehrsflächen des MIV reduziert und neue Freiräume geschaffen werden. Dadurch kann die Aufenthaltsqualität gesteigert werden, was attraktivere Bedingungen ergibt für

Freizeitwecke, zum Wohnen oder für Handel und Gewerbe. Auch der Veloverkehr profitiert von der Verkehrsentslastung, indem sich deutlich weniger Konflikte mit dem MIV ergeben. Ebenso gewinnt der öffentliche Verkehr, indem die Reisezeiten kürzer und zuverlässiger und somit planbarer werden, da sich Stauereignisse reduzieren werden. Mit der Umfahrung Unterägeri verbessert sich die Erschliessung des Ägeritals, welches auch ein beliebtes Ausflugsziel darstellt. Mit der verkürzten Fahrzeit werden die beliebten Naherholungsgebiete wie z. B. der Raten noch attraktiver, wovon die ganze Region profitiert. Der Durchgangsverkehr, welcher insbesondere den Pendlerverkehr umfasst, kann sich so einen Gewinn an kürzeren Reisezeiten von und zur Autobahn verschaffen. Davon wiederum profitiert insbesondere die Bevölkerung von Oberägeri und von Walchwil sowie Zug Süd/Oberwil. Letztendlich reduziert sich die Fahrzeit zwischen diesen Orten und sämtlichen Zuger Gemeinden – zum Vorteil und Wohle für die ganze Bevölkerung im Kanton Zug.»

b. Kommission für Tiefbau und Gewässer

- 31 Aufgrund der Verknüpfung der beiden Projekte sprachen sich einige Kommissionsmitglieder für Nichteintreten auf die Vorlage aus, weil weder ein funktioneller noch ein örtlicher Zusammenhang gegeben sei. Andere Kommissionsmitglieder verwiesen auf den Nutzen und die Aufwertung der Ortszentren, welche die beiden Umfahrungen bringen würden, sowie auf ihre historische Bedeutung für den gesamten Kanton. Sie betrachteten die beiden Projekte als gesamtheitliches Verkehrskonzept, weshalb sie sich für Eintreten aussprachen. Die Kommission beschloss hierauf Eintreten mit 12 Ja- gegen drei Nein-Stimmen (S. 2).
- 32 In der Detailberatung diskutierte die Kommission für Tiefbau und Gewässer die Frage nach der Einheit der Materie im Fall eines Rahmenkredites für beide Umfahrungsvorhaben kontrovers. Dem Regierungsrat wurde in diesem Zusammenhang die Frage nach der Zulässigkeit der Aufteilung gestellt. Dieser bejahte die Aufteilungsmöglichkeit grundsätzlich. Die Kommission könne von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen und einen Antrag um Auftrennung der Vorlage stellen. Die Regierung sei nach intensiver Diskussion aber klar zum Schluss gelangt, dass die Vorlage nicht aufgetrennt werden solle, weil die beiden Umfahrungen einen Bestandteil des Mobilitätskonzepts darstellten. Dies schaffe eine einfache Ausgangslage, welche der Bevölkerung aufgezeigt werden könne. Der Rahmenkredit sei ähnlich wie ein Strassenbauprogramm, wobei beide Umfahrungen über ein Preisschild verfügten. Die Bevölkerung habe die Möglichkeit, diesen Weg zu stützen oder aber ihn abzulehnen (S. 7). In der weiteren Beratung führte die Baudirektion auf Nachfrage eines Kommissionsmitglieds nochmals die Beweggründe des Regierungsrats aus, weshalb dieser sich für einen Rahmenkredit entschieden habe. Auf diese Weise könne die Bevölkerung übergeordnet über eine strategische Frage entscheiden. Würden die Vorlagen getrennt, handle es sich nicht mehr um eine Diskussion auf übergeordneter Ebene. Korrekt sei, dass ein gewisses Risiko für die Ablehnung beider Umfahrungen bestehe. Stimme die Bevölkerung der Vorlage zu, habe der Kantonsrat anschliessend die Möglichkeit, zunächst über den Planungs- und anschliessend über den Baukredit zu befinden. (S. 10).

c. Staatswirtschaftskommission

- 33 In der Eintretensdebatte wurde ein Antrag auf Nichteintreten gestellt. Die beiden Projekte seien in einem Rahmenkredit zusammengefasst worden, obwohl sie geografisch keine Berührungspunkte hätten. Es seien zwei komplett unterschiedliche Projekte an unterschiedlichen Orten, obwohl nun versucht worden sei, diese über das Mobilitätskonzept miteinander zu verknüpfen. Der Antrag war nicht erfolgreich. Die Staatswirtschaftskommission beschloss Eintreten mit sechs Ja- gegen eine Nein-Stimme (S. 3 f.).
- 34 In der Detailberatung wurde der Antrag (erneut) gestellt, die Vorlage in zwei separate Rahmenkredite aufzuteilen, weil zwei Projekte zusammengeführt würden, die nicht miteinander verknüpft seien. Es sei wichtig, die zwei Projekte transparent auseinander zu halten, insbesondere, weil der eine Teil der Vorlage bereits schon einmal abgelehnt worden sei. Das vorgeschlagene Vorgehen sei im Hinblick auf die Einheit Materie auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es sei sehr fraglich, ob dieses Vorgehen bei einer Stimmrechtsbeschwerde Bestand hätte. Die beiden Projekte hätten weder sachlich noch geografisch miteinander zu tun (S. 5).
- 35 Dieser Auffassung wurde entgegengehalten, der Regierungsrat habe eine sehr gute Vorlage beantragt. Eine Aufteilung mache keinen Sinn. Die beiden Projekte seien miteinander verknüpft. Es gehe um ein gesamthafes Verkehrskonzept für den Kanton Zug. Aufgrund dessen sei ein Rahmenkredit gerechtfertigt (S. 5).
- 36 Die Staatswirtschaftskommission verwarf den Antrag auf Aufteilung der Vorlage schliesslich mit fünf Nein- gegen zwei Ja-Stimmen (S. 5).
- 37 In der Schlussabstimmung stimmte die Staatswirtschaftskommission dem Rahmenkredit mit sechs Ja-Stimmen gegen eine Nein-Stimme zu (S. 6).

III. Rechtliche Beurteilung

1. Wesentliche Beurteilungselemente aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

- 38 Aus der vorstehend nachgewiesenen, für die Beurteilung des vorliegenden Sachverhalt besonders einschlägigen Urteilen des Bundesgerichts lassen sich die folgenden wichtigen Beurteilungselemente ableiten:
- 39 *Sammelvorlagen* sind zulässig, wenn die mit den *einzelnen Vorlagen verfolgten Zwecke* gegenüber dem Zweck der Sammelvorlage von *untergeordneter Bedeutung* sind, die nicht wichtig genug sind, als dass die Stimmbürger darüber losgelöst vom Hauptzweck entscheiden können müssen, und bei deren Auswahl *keine grosse Handlungsfreiheit* besteht (vorn Rz. 13).
- 40 *Sparvorlagen*, welche die Änderung mehrerer Gesetze enthalten, um eine rechtsgleiche Kürzung von Ausgaben in mehreren Bereichen zu erzielen, sind zulässig, weil der übergeordnete Zweck das Sparziel ist (vorn Rz. 14).

- 41 Die *Zusammenfassung* der *Entflechtung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat* einerseits und der *Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften* andererseits in einer Vorlage ist *zulässig*, weil *beide Bereiche* das *Verhältnis* von Religionsgemeinschaften zum *Staat* betreffen (vorn Rz. 16 ff.)
- 42 Die im Nationalbankgold-Gesetz *mitenthaltene Revision* des kantonalen *Steuergesetzes* neben der Verwendung der ausserordentlichen *Nationalbankgewinne* (gemäss dem Titel des Gesetzes) lässt sich unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie nicht vereinbaren (vorn Rz. 20).
- 43 In Urteilen zum *Finanzreferendum* entschied das *Bundesgericht*, dass es *nicht zulässig* sei, in einer Vorlage *mehrere Gegenstände zu vermengen*. Eine *Zusammenlegung* sei nur *zulässig*, wenn sich die Ausgaben gegenseitig bedingen oder wenn sie einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen einen *sachlichen Zusammenhang* schaffen (vorn Rz. 21).
- 44 Die Errichtung einer *Abwasserreinigungsanlage* und der dazu führenden *Erschliessungsstrasse* kann im Hinblick auf das Finanzreferendum in einer einzigen Vorlage beantragt werden, weil zwischen diesen beiden Teilen eine *sachliche Verbindung* besteht (Rz. 22).
- 45 Im Hinblick auf das *Finanzreferendum* können *mehrere Gegenstände verbunden* werden, wenn sich die *Ausgaben gegenseitig bedingen* oder aber einem *gemeinsamen Zweck dienen*, der zwischen ihnen eine *enge sachliche Verbindung schafft*. Dies ist etwa der Fall bei Krediten für *Schulhausbauten, Strassenbauten* oder für *Spitalbauten*, 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. Hingegen ist es *unzulässig*, solche Kredite nur aus abstimmungspolitischen Überlegungen in einer einzigen Abstimmungsfrage zusammenzufassen, weil in diesem Fall der gemeinsame Zweck fehlt (vorn Rz. 23).
- 46 Ein betragsmässig untergeordnetes Strassenbauprojekt kann im Hinblick auf das Finanzreferendum in eine Sammelvorlage aufgenommen werden, in der vor allem Ausgaben für die Verkehrssteuerung mit technischen Mitteln, aber auch gewisse (andere) bauliche Massnahmen enthalten sind. Der Grund liege darin, dass die neue Greifenseestrasse verkehrsentlastend wirke und mit den weiteren Massnahmen auf dasselbe konkrete Ziel der verbesserten Nutzung der vorhandenen Infrastruktur ausgerichtet sei (vorn Rz. 24).

2. Wesentliche Beurteilungselemente aus den Ausführungen des Regierungsrates in seiner Vorlage und den Erläuterungen in den Kommissionen

- 47 Die Umfahrungen Unterägeri und Zug verlagern den Verkehr in Tunnelstrecken, wodurch die Lebensqualität in den Zentren gesteigert wird. Dadurch können die Zentren von Unterägeri und Zug von drei Viertel des Verkehrs entlastet werden. Fuss-, Rad-, öffentlicher Verkehr sowie der motorisierte Individualverkehr profitieren durch attraktivere Bedingungen und eine bessere Erreichbarkeit (Rz. 26).

- 48 Der Kanton Zug ist für das leistungsfähige Kantonsstrassennetz verantwortlich. Dabei wird die Strategie verfolgt, den motorisierten Individualverkehr ausserhalb der Ortszentren an das übergeordnete Netz anzubinden und die Zentren vom Verkehr zu entlasten. Dieser Strategie folgend wurde die Tangente Zug/Baar nun bereits realisiert und mit dem Bau der Umfahrung Cham–Hünenberg begonnen (Eröffnung 2027). Diese Strategie soll mit den Umfahrungen Unterägeri und Zug fortgesetzt werden, um diese Ortszentren ebenfalls vom Verkehr zu entlasten. Davon profitieren nicht nur diese beiden Orte, sondern der ganze Kanton Zug (verkürzte Reisezeiten zwischen Oberägeri und Baar oder Walchwil und Cham). Die Erreichbarkeit der Zentren von Unterägeri und Zug wird insbesondere während den Spitzenstunden ebenfalls verbessert (vorn Rz. 27).
- 49 Weiter werden Mehrwerte für Fuss-, Rad- und öffentlichem Verkehr geschaffen, was namentlich zu einer erhöhten Schulwegsicherheit führt (vorn Rz. 28).
- 50 Die Umfahrungen führen zu einer deutlichen Entlastung der Ortszentren Unterägeri und Zug. Damit verbunden ist eine spürbare Reduktion der Schadstoff- und Lärmimmissionen. Davon profitieren einerseits die direkten Anstösserinnen und Anstösser der entlasteten Strassen, andererseits auch alle Personen, welche sich in den Zentren aufhalten, um beispielsweise einzukaufen oder die Freizeit dort zu verbringen. Nicht zuletzt reduziert sich die Fahrzeit zwischen diesen Orten und sämtlichen Zuger Gemeinden – zum Vorteil und Wohle für die ganze Bevölkerung im Kanton Zug (vorn Ziff. 30).
- 51 Aus der Detailberatung der Kommission für Tiefbau und Gewässer ergibt sich, dass sich der Regierungsrat aufgrund einer intensiven Diskussion klar für einen Rahmenkredit für beide Umfahrungsprojekte entschied, weil diese Bestandteil des Mobilitätskonzepts seien. Der Kantonsrat könnte sich aber davon abweichend grundsätzlich dennoch für eine Aufteilung aussprechen (Rz. 32).

3. Wesentliche Beurteilungselemente aus der Kommission für Tiefbau und Gewässer

- 52 Aufgrund der Verknüpfung der beiden Projekte sprachen sich einige Kommissionsmitglieder für Nichteintreten auf die Vorlage aus, weil weder ein funktioneller noch ein örtlicher Zusammenhang gegeben sei. Andere Kommissionsmitglieder verwiesen auf den Nutzen und die Aufwertung der Ortszentren, welche die beiden Umfahrungen bringen würden, sowie auf ihre historische Bedeutung für den gesamten Kanton. Sie betrachteten die beiden Projekte als gesamtheitliches Verkehrskonzept. Diese Auffassung überwog bei der Abstimmung über das Eintreten (vorn Rz. 31).

4. Wesentliche Beurteilungselemente aus der Staatswirtschaftskommission

- 53 In der Detailberatung wurde – wie schon in der Eintretensdebatte – der Antrag gestellt, die Vorlage in zwei separate Rahmenkredite aufzuteilen, weil zwei Projekte zusammengeführt würden, die nicht miteinander verknüpft seien und weil der Teil Zug der Vorlage bereits schon einmal abgelehnt worden sei. Das vorgeschlagene Vorgehen sei im Hinblick

auf die Einheit der Materie auch aus demokratischer Sicht problematisch, weil die beiden Projekte weder sachlich noch geografisch miteinander zu tun hätten. Dieser Auffassung wurde entgegengehalten, der Regierungsrat habe eine sehr gute Vorlage beantragt. Eine Aufteilung mache keinen Sinn. Die beiden Projekte seien miteinander verknüpft. Es gehe um ein gesamthaftes Verkehrskonzept für den Kanton Zug (vorn Rz. 34 f.).

5. Grundsätzliche Erwägungen zum Vorliegen eines «Gesamtkonzepts»

- 54 Zunächst ist festzustellen, dass sich der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat keine eindeutigen Aussagen zur hier fraglichen Thematik machte. Er äusserte sich weder zur Frage der Einheit der Materie noch zur rechtlichen Qualifikation des Konzepts in eindeutiger Weise bzw. in juristischen Kategorien. Soweit aus den Unterlagen ersichtlich ist, wurde diese Thematik in den Beratungen der Kommissionen aufgegriffen. Immerhin ist Ausführungen im Bericht und Antrag zu entnehmen, dass der Regierungsrat stillschweigend von einem «Programm» oder «Gesamtkonzept» ausging.
- 55 Vor näheren Erwägungen zur Zulässigkeit der Verknüpfung der beiden Projekte ist zu klären, ob der vorliegende Sachverhalt ein «Gesamtkonzept» darstelle, was ein Indiz für eine einheitliche Vorlage im Hinblick auf das Finanzreferendum wäre.
- 56 Die vorliegenden Unterlagen enthalten keine eindeutigen Aussagen über die rechtliche Qualifikation des Sachverhalts, über den ein Rahmenkredit beschlossen werden soll. Der Regierungsrat erklärte in den Beratungen der Kommission für Tiefbau und Gewässer, der Rahmenkredit sei einem Strassenbauprogramm ähnlich (vorn Rz. 32). Er sprach aber auch von einem «Mobilitätskonzept» (vorn Rz. 32 und 51). In der Kommission für Tiefbau und Gewässer und in der Staatswirtschaftskommission war demgegenüber die Rede von einem gesamtheitlichen Verkehrskonzept (vorn Rz. 31, 35, 51, 52 und 53). Diese Konzepte sind aber, soweit ersichtlich, (noch) nicht näher dokumentiert und konkretisiert.
- 57 Analysiert man die bisherigen Aktivitäten im Bereich eines «Verkehrskonzepts», so zeigt sich, dass bereits ein Teil verwirklicht wurde, nämlich die Tangente Zug/Baar, und dass sich ein zweiter Teil im Bau befindet, nämlich die Umfahrung Cham-Hünenberg. Diese beiden Etappen wurden separat beschlossen (vorn Rz. 48). Aufgrund von mündlichen Informationen ist denkbar, dass später noch ein Projekt Rotkreuz (Autobahnhalbanchluss) dazu kommt.
- 58 Die Frage, die sich unter diesen Umständen stellt, lautet dahin, ob angesichts der getrennten Umsetzungsschritte überhaupt noch eine Verbindung von zwei Teilen zwischen den Teilen 1 und 2 und womöglich Teil 5 im Hinblick auf das Finanzreferendum zulässig sein könne.
- 59 Der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann diesbezüglich keine unmittelbare Antwort entnommen werden. Hingegen äussert sich das Bundesgericht zur Frage, ob man Ausgabenbewilligungen noch zusammenrechnen dürfe, wenn das vorher nicht auch schon gemacht worden sei. Diesbezüglich hat es in einem Zürcher Fall, in dem die Trennung

von zwei Vorlagen mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten und Zusammenlegung beantragt wurde, folgendes entschieden:¹⁸ Gegen die Aufteilung grosser Bauvorhaben bestehen «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 (...). Dabei spielt auch das zeitliche Element eine Rolle. 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.»

- 60 Aus diesem Entscheid lässt sich klar schliessen, dass im vorliegenden Zusammenhang zwei getrennte Kredite für die Umfahrungen Unterägeri und Zug ohne weiteres zulässig wären. Unklar ist, was die Aussage bedeutet, dass eine Zusammenrechnung nicht mehr gerechtfertigt sei. Nicht gerechtfertigt ist nicht gleichbedeutend mit unzulässig. Die Analyse des Urteils zeigt, dass auch aus dem Kontext des Streitfalls kein näherer Aufschluss über die Haltung des Bundesgerichts zum hier vorliegenden gegenteiligen Sachverhalt ableitbar ist. Nach der hier vertretenen Auffassung schliesst dieses Urteil die Zusammenlegung der beiden Umfahrungsprojekte in einem Rahmenkredit aber nicht per se aus, so dass eine weitere Prüfung erfolgen kann und zugleich muss.
- 61 Mit Sicherheit kann gesagt werden, dass eine Zusammenlegung der beiden Projekte die Finanzzuständigkeiten nicht verändert und insbesondere das Finanzreferendum nicht ausschliesst. Es stellt sich nur die Frage, ob die Zusammenlegung die freie Willensbildung beeinträchtigt.

6. Haben die beiden Umfahrungen einen «sachlichen Zusammenhang»?

a. Allgemeines

- 62 Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass § 35 Abs. 2 KV für die Verbindung von Vorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen, einen «sachlichen Zusammenhang» verlangt. Diese Anforderung deckt sich mit Aussagen des Bundesgerichts, das den «sachlichen Zusammenhang» insbesondere für das Finanzreferendum ebenfalls als massgeblich erachtet (vorn Rz. 21 ff.). Zu prüfen ist demnach, ob im vorliegenden Fall ein «sachlicher Zusammenhang» bestehe.
- 63 Die diesbezügliche «Formel» des Bundesgerichts lautet insbesondere für das Finanzreferendum dahin, dass sich Ausgaben gegenseitig bedingen oder einem gemeinsamen

¹⁸ BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191.

Zweck dienen müssen, der zwischen ihnen einen sachlichen Zusammenhang schafft (vorn Rz. 21 ff.).

- 64 Das «oder» zwischen «gegenseitig bedingen» und «einem gemeinsamen Zweck dienen müssen» legt den Schluss nahe, dass diese Anforderungen alternativ gemeint sind. Am Ende kommt es unter diesen Umständen auf den Relativsatz «der zwischen ihnen einen sachlichen Zusammenhang schafft» an.
- 65 Was die Anforderung der «gegenseitigen Bedingtheit» betrifft, könnte die Einheit der Materie der Verknüpfung der beiden Ortsumfahrungen kaum bejaht werden. Andernfalls hätte man früher nicht separat über die Umfahrung Zug abstimmen können.
- 66 Rückt man hingegen den «gemeinsamen Zweck» in den Vordergrund, dann scheint eine negative Antwort nicht gleichermaßen offensichtlich zu sein. Voraussetzung für eine gegenteilige Beurteilung wäre, dass gesagt werden könnte, die beiden Umfahrungen würden sich zwar (immer noch) nicht gegenseitig bedingen. Aber aufgrund der heutigen Situation lasse sich möglicherweise die Auffassung vertreten, dass nicht zuletzt angesichts eines noch grösseren Verkehrsaufkommens und vor allem angesichts der grösseren Bedeutung von Umweltanliegen ein «gemeinsamer Zweck» vorliege. Das je isolierte Interesse der Behörden und der Einwohnerschaft von Unterägeri einerseits und von Zug andererseits sei demnach kleiner als das gemeinsame Interesse an einer Zusammenlegung der beiden Vorlagen eines grossen Teils des Kantons Zug, wenn nicht sogar des ganzen Kantons Zug, wie das vielleicht früher noch der Fall gewesen sei.
- 67 Die hauptsächliche Herausforderung besteht im Fall der Umfahrungen Unterägeri und Zug allerdings darin, dass es hinsichtlich des vorrangigen Zwecks zwei konkurrierende Sichtweisen gibt. Einerseits ergibt die Analyse der Aussagen, dass es vorweg um die Verkehrsentslastung der Zentren von Unterägeri und von Zug geht. Dies brächte in erster Linie der dortigen Einwohnerschaft Vorteile. Es gäbe weniger Verkehr durch die Zentren und damit auch weniger Lärm- und Abgasimmissionen. Andererseits wird geltend gemacht, dass mehr oder weniger die ganze Kantonsbevölkerung profitieren würde, weil der Verkehr flüssiger würde und man in kürzerer Zeit von A durch Unterägeri und Zug nach B fahren könnte. Nicht zuletzt würden auch Einkauf und Tourismus erleichtert. Die Hauptfrage lautet daher, welche Sichtweise bessere Argumente für sich habe.
- 68 Vorweg ist festzuhalten, dass für die Beantwortung der Frage nach der Zulässigkeit der Verknüpfung nicht auf das Urteil des Bundesgerichts im Zürcher Verkehrssteuerungen- und Strassenbauprojekt-Fall zurückgegriffen werden kann, weil – anders als dort das Strassenbauprojekt gegenüber den Verkehrssteuerungen – keines der beiden Umfahrungsprojekte gegenüber dem anderen vergleichbar eindeutig untergeordnet ist (vorn Rz. 24).
- 69 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das Bundesgericht im Streitfall für die Beurteilung der Frage nach der Einheit der Materie nach dem Gewicht der beiden gegenläufigen Argumentationslinien fragen und – je nach Gewichtung – den «gemeinsamen Zweck» bejahen oder verneinen und damit die Verknüpfung als zulässig oder

unzulässig beurteilen würde. Zudem wäre wohl von Interesse und Bedeutung, ob die Verknüpfung angesichts der seinerzeitigen Ablehnung der Umfahrung Zug vor allem zur Verbesserung der Chancen für die Annahme (auch) der Vorlage Zug dienen würde. Diesbezüglich könnten Regierungsrat und Kantonsrat aufgrund der Nachbefragung (vorn Rz. 29) wohl mit einer gewissen Erfolgchance geltend machen, dass sich die Situation diesbezüglich grundlegend geändert habe, weil man das Projekt erstens redimensioniert habe und weil zweitens die Finanzierung nun aus kantonalen Mitteln möglich sei.

- 70 Was die Antwort des Bundesgerichts auf die Frage nach dem Gewicht der Argumente für und gegen die Verknüpfung der beiden Kredite in einen Rahmenkredit betrifft, dürften jedenfalls die folgenden Erwägungen von Bedeutung sein.

b. Argumente für und gegen die Zulässigkeit der Verknüpfung der beiden Umfahrungen

- 71 Für die Zulässigkeit der Verknüpfung kann angeführt werden, dass das Bundesgericht den Behörden einen erheblichen Gestaltungsspielraum zugesteht. Dieser dürfte nicht nur für die Verfassungs-, sondern auch für die Gesetzgebung und für Kreditvorlagen gelten. Unter diesen Umständen darf davon ausgegangen werden, dass das Bundesgericht die Bejahung der Verknüpfung durch die kantonalen Behörden nicht leichthin übergehen würde, falls diese die Verknüpfung mit überzeugenden sachlichen Argumenten begründen könnten.
- 72 Von Bedeutung ist weiter, dass der Regierungsrat in der Kommission für Tiefbau und Gewässer im Rahmen der kontroversen Diskussion der Einheit der Materie ausführte, es stehe dem Kantonsrat grundsätzlich frei, die beiden Vorlagen zu trennen. Dies lässt eher darauf schliessen, dass der Regierungsrat – jedenfalls in jenem Zeitpunkt – (noch) keine (zwingende) Einheit der Vorlage sah (vorn Rz. 32). Die Kommission selber sowie die Staatswirtschaftskommission haben nach expliziter und teilweise impliziter Diskussion der Thematik der Einheit der Materie immerhin mit deutlicher Mehrheit für die Verknüpfung gestimmt. Die Rede war von einem gesamtheitlichen Verkehrskonzept (vorn Rz. 31, 33 und 37). Sollte der Kantonsrat diesen Anträgen in seinen Beratungen mit deutlicher Mehrheit folgen, so kann daraus geschlossen werden, dass nach Einschätzung jedenfalls der deutlichen Mehrheit der Vertretung der Stimmberechtigten die Einheit der Materie bejaht werden könne. Dem Regierungsrat ist daher im Hinblick auf die 2. Lesung der Vorlage im Kantonsrat zu empfehlen, die Thematik des «gemeinsamen Zwecks» noch zu vertiefen. Es sollte aufgezeigt werden können, dass der kollektive, d.h. überregionale bzw. kantonale Nutzen der beiden Projekte heute gegenüber früher bedeutender ist als der individuelle, d.h. lokale Nutzen der Projekte je für Unterägeri und Zug allein. Es müsste wohl auch begründet werden können, weshalb diese Überlegungen nicht schon für die Projekte Zug/Baar und Cham-Hünenberg galten und für das mögliche künftige Projekt Rotkreuz gelten.
- 73 Sollte die Verwirklichung beider Umfahrungsprojekte und nicht nur eines Umfahrungsprojektes unter Aspekten des Umweltschutzes (weniger Lärm- und Abgasimmissionen) deutliche Vorteile mit sich bringen (vorn Rz. 63), so könnte auch dieses Argument

angesichts der gestiegenen Bedeutung solcher entlastender Wirkungen im Licht der Energie- und Klimapolitik des Bundes und der Kantone für die Zulässigkeit der Verknüpfung angeführt werden.

7. Folgerungen

- 74 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen und Argumente für und gegen die Zulässigkeit der Verknüpfung der beiden Umfahrvorlagen Unterägeri und Zug in einem einzigen Rahmenkredit lässt sich anhand der referierten Rechtsprechung des Bundesgerichts keine eindeutige Folgerung ziehen. Es gibt kein Präjudiz des Bundesgerichts, das auf den vorliegenden Fall unmittelbar übertragen werden könnte. Insbesondere eignet sich der Zürcher Fall zur Verknüpfung von Massnahmen der Verkehrssteuerung mit einem (untergeordneten) Strassenbauprojekt (vorn Rz. 24 ff.) mangels Vergleichbarkeit der Sachverhalte nicht als Referenz.
- 75 Eine Gewichtsverschiebung zugunsten der Argumente für die Zulässigkeit der Verknüpfung wäre wohl denkbar, wenn sich der Regierungsrat im Nachgang zu den Beratungen in den beiden Kommissionen in seinem Antrag an den Kantonsrat für die 2. Lesung nochmals zur Frage der Einheit der Materie äussern und im Sinne der Kommissionsentscheide «nachfassen» würde, und wenn das «Gesamtverkehrskonzept» oder das «Mobilitätskonzept» dokumentiert und konkretisiert werden könnte. Der Grund für die Möglichkeit der Gewichtsverschiebung liegt darin, dass das Bundesgericht den Behörden einen erheblichen (politischen) Gestaltungsspielraum einräumt und deren politische Gewichtung nicht leichthin übergeht (vorn Rz. 18). Dabei dürfte nicht unerheblich sein, ob die Verknüpfungsmöglichkeit (am Ende) von einer erheblichen oder nur einer kleinen Mehrheit des Kantonsrates getragen wird. In den beiden erwähnten Kommissionen war die Mehrheit deutlich.
- 76 Per Saldo der vorstehenden Erwägungen ist es angesichts der Vorgeschichte und der vorliegenden Dokumente (keine Zusammenfassung der Projekte Zug/Baar und Cham-Hünenberg, kein Einbezug des möglichen Projekts Rotkreuz sowie Ablehnung des ersten Projekts Zug) unsicher, ob das Bundesgericht im Fall der Anfechtung der Verknüpfung der beiden Umfahrungen von der Einheit der Materie zu überzeugen wäre, d.h. ob es den «sachlichen Zusammenhang» bejahen würde. Von erheblichem Gewicht dürfte sein, ob eine Dokumentierung und Konkretisierung des «Gesamtverkehrskonzepts» oder des «Mobilitätskonzepts» möglich ist, aus der auch hervorgeht, dass der kollektive überregionale bzw. kantonale Nutzen der beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug – anders als bei den anderen soeben genannten Projekten – mehr Gewicht hat als der individuelle Nutzen je für Unterägeri und Zug allein (vorn Rz. 72).
- 77 Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich demgegenüber sagen, dass die Aufspaltung der beiden Umfahrungen auf zwei Projektkredite für die Umfahrungen von Unterägeri und Zug im Fall einer Anfechtung beim Bundesgericht kaum Risiken in sich bergen würde. Der Grund liegt darin, dass die Rechte der Stimmberechtigten nicht eingeschränkt würden, weil das Finanzreferendum auch für separate Kredite gelten

würde, und dass auch kein völlig unbestreitbarer sachlicher Zusammenhang aufgelöst würde (vorn Rz. 23 und 59).



Prof. em. Dr. iur. Paul Richli