

BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2020 140 vom 23. November 2020

BE Verwaltungsgericht, 2020-11-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_verwaltungsgericht_100_2020_140

FR: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2020 140 du 23 novembre 2020

IT: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2020 140 del 23 novembre 2020

Regeste

Ergebnis der kantonalen Abstimmung vom 9. Februar 2020 über den Kredit für den Transitplatz Wileroltigen | kantonal

Erwägungen

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) als einzige kantonale Instanz Beschwerden in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen (vgl. auch Art. 163 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte [PRG; BSG 141.1]).

E. 1.1.1

Eine Wahl- oder Abstimmungssache liegt vor, wenn – wie im kommunalen Bereich (vgl. Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 bzw. Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG) – aufgrund der vorgebrachten Rügen das Stimmrecht bzw. die verfassungsmässig garantierten politischen Rechte (Art. 34 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) unmittelbar betroffen sind, sodass funktionell die «Stimmrechtsbeschwerde» im Sinn des entsprechenden eidgenössischen Rechtsmittels (Art. 82 Bst. c des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]) zulässig ist (vgl. BVR 2017 S. 459 E. 1.1.1, 2011 S. 314 E. 1, je betreffend kommunale politische Rechte; zur Vereinheitlichung der Rechtsmittel vgl. Vortrag des Regierungsrats betreffend das PRG [nachfolgend: Vortrag PRG], in Tagblatt des Grossen Rates 2012, Beilage 7, S. 7 f., 27 f. und insb. Fn. 38). Die Beschwerde ist jedoch unzulässig gegen Akte des Grossen Rates und des Regierungsrats (Art. 76 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 162 Abs. 2 PRG; Art. 88 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG; vgl. auch hinten E. 2.2).

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 4

E. 1.1.2

Die Beschwerdeführer rufen das vom Bundesgericht aus Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV abgeleitete Recht auf nachträglichen Rechtsschutz zur Überprüfung der Regularität von Volksabstimmungen an. Sie rügen im Licht nachträglich bekannt gewordener Tatsachen Fehlinformationen im Vorfeld der Transitplatzabstimmung. Ihre Beschwerde richtet sich gegen das Ergebnis der Abstimmung. Soweit die Beschwerdeführer beantragen, dieses sei für ungültig zu erklären bzw. aufzuheben und die Abstimmung sei neu anzusetzen, ist das Verwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde grundsätzlich zuständig (vgl. auch hinten E. 1.3.3). Nicht zuständig ist das Verwaltungsgericht jedoch, soweit die Aufhebung

des amtlichen Feststellungsbeschlusses des Regierungsrats beantragt wird (vgl. Art. 76 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 162 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 PRG): Die zuständige Behörde stellt das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung amtlich fest, sobald feststeht, dass keine Beschwerden eingegangen sind, oder sobald über diese entschieden worden ist (Art. 33 Abs. 2 PRG). Die amtliche Feststellung dient der Bestätigung, dass gegen die Wahl oder Abstimmung keine Beschwerde eingereicht oder über eingereichte Beschwerden letztinstanzlich entschieden worden ist, sodass das Ergebnis definitiv bzw. rechtskräftig ist (vgl. zur damit übereinstimmenden Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen der Anfechtung einer Abstimmung und der amtlichen Feststellung des Ergebnisses unter der Geltung des Gesetzes vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte [GPR; GS 1980 S. 61; BAG 94-067] BVR 2012 S. 1 E. 1.1.4; zum Ganzen Vortrag PRG, a.a.O., S. 15 f., 28 f.; Vortrag des Regierungsrats betreffend die Revision des VRPG [nachfolgend: Vortrag VRPG-Revision 2008], in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 11, S. 21; BVR 2016 S. 487 [VGE 2016/67 vom 31.3.2016] nicht publ. E. 1.1; BGE 138 I 61 E. 3.2). Der Feststellungsbeschluss kann direkt beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. Art. 88 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG; zur Weiterleitung vgl. hinten E. 5.1).

E. 1.2

Die Beschwerdeführer 2, 3 und 4 sind im Kanton Bern stimmberechtigt, haben ein schutzwürdiges Interesse an der Behandlung der Beschwerde und sind mithin zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich befugt (Art. 79 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 164 PRG; BVR 2017 S. 437 E. 1.2). Der Beschwerdeführer 1 ist als Verein gemäss Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) nicht stimmberechtigt. Politische Parteien,

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 5 die – wie er – im Gebiet des Gemeinwesens tätig sind, dessen Hoheitsakt angefochten wird, gelten aber trotz fehlender Stimmberechtigung grundsätzlich als legitimiert (vgl. BGE 145 I 1 [1C_163/2018 und 1C_239/2018 vom 29.10.2018] nicht publ. E. 2.2, 139 I 195 E. 1.4, 134 I 172 E. 1.2 und 1.3.1 [Pra 97/2008 Nr. 127]; vgl. auch VGE 2011/378 vom 1.12.2011 E. 2.4 [bestätigt durch BGer 1C_42/2012 vom 25.4.2012], unter altem Recht ergangen, das aber soweit hier interessierend inhaltlich mit dem neuen Recht übereinstimmt). Der Beschwerdeführer 1 ist demnach als Kantonalpartei der Schweizerischen Volkspartei grundsätzlich befugt, Rechtsmittel in kantonalen Abstimmungsangelegenheiten zu ergreifen. Soweit die Beschwerdeführer im Eventualstandpunkt beantragen, es sei festzustellen, dass in der Transitzplatzabstimmung ihre verfassungsmässig garantierten politischen Rechte verletzt worden seien, ist hingegen fraglich, ob sie ein rechtsgenügliches Feststellungsinteresse haben (vgl. allgemein BVR 2016 S. 487 [VGE 2016/67 vom 31.3.2016] nicht publ. E. 1.4, 2014 S. 33 E. 1.4; betreffend Unregelmässigkeiten in Stimmrechtssachen vgl. etwa BGE 138 I 61 E. 4.7.2 und 8.7, 132 I 104 E. 4 f. [Pra 95/2006 Nr. 139]; VGer AG 24.2.2010, in ZBl 2010 S. 378 E. 6.2 f. mit Anmerkungen von Giovanni Biaggini). Die Zulässigkeit des Feststellungsantrags kann mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen indes offenbleiben.

E. 1.3

Nach Art. 165 Abs. 1 PRG ist die Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrunds, spätestens aber drei Tage nach der Veröffentlichung der Ergebnisse durch die Staatskanzlei einzureichen (Abs. 1). Die Beschwerdefrist beginnt am Tag nach

der Entdeckung des Beschwerdegrunds oder nach der Veröffentlichung der Ergebnisse zu laufen (Abs. 2). Die Veröffentlichung erfolgt spätestens drei Wochen nach dem Wahl- oder Abstimmungstag in den kantonalen Amtsblättern (Art. 32 Abs. 3 PRG). – Damit und mit der Regelung von Art. 33 Abs. 2 PRG (vorne E. 1.1.2) wollte der Gesetzgeber unter anderem ausschliessen, dass nach der Publikation der amtlich festgestellten Ergebnisse noch Beschwerde in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen geführt werden kann (vgl. Vortrag PRG, a.a.O., S. 29).

E. 1.3.1

Der Regierungsrat stellte mit RRB Nr. 327/2020 vom 25. März 2020 das Ergebnis der Transitplatzabstimmung amtlich fest und veröffentlichte

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 6 diesen Beschluss im kantonalen Amtsblatt vom 1. April 2020. Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass sie nach Ablauf der Frist von Art. 165 Abs. 1 PRG Beschwerde erhoben und somit ihr (gesetzliches) Beschwerderecht an sich verwirkt haben (vgl. auch BGE 138 I 61 E. 4.2 für die – mit Art. 165 Abs. 1 PRG inhaltlich übereinstimmende – Regelung in Art. 77 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]). Sie berufen sich aber auf die Praxis des Bundesgerichts, wo- nach Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV unmittelbar ein Recht auf nachträglichen Rechtsschutz zur Überprüfung der Regularität von Volksabstimmungen vermittelt:

E. 1.3.2

Das Bundesgericht leitet direkt aus Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV ein (bedingtes) Recht auf Überprüfung der Regularität einer kantonalen oder eidgenössischen Volksabstimmung ab, wenn nachträglich – d.h. erst im Nachgang zum Erhebungsbeschluss – eine massive Beeinflussung der Volksbefragung zutage tritt (grundlegend, auch zum Folgenden: BGE 138 I 61 E. 4.3 [Unternehmenssteuerreform II], 113 Ia 146 E. 3a [Kantonszugehörigkeit Laufental I]; BGer 1P.280/1999 vom 7.12.1999 E. 1a [Pra 89/2000 Nr. 23; Kreditbeschluss Ausbau Flughafen Zürich-Kloten]; Giovanni Biaggini, Eine verzwickte Angelegenheit: Die nachträgliche Überprüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung, in ZBl 2012 S. 429 ff.; vgl. auch BGE 145 I 207 E. 1.1 [Pra 108/2019 Nr. 74] und BGer 1C_315/2018 vom 10.4.2019, in ZBl 2019 S. 559 E. 2.1 [beide Volksinitiative «Heiratsstrafe»]). Es wäre stossend, wenn massive Unregelmässigkeiten nur deshalb nicht überprüft werden könnten, weil die entsprechenden Tatsachen oder Beweismittel erst nach Ablauf der – sehr kurzen – Beschwerdefristen (vgl. vorne E. 1.3) entdeckt worden sind. Allerdings muss nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das Recht auf nachträgliche Überprüfung der Regularität einer Volksabstimmung unverzüglich nach Entdeckung sog. unechter Noven (vgl. hinten E. 2.1) geltend gemacht werden. Überdies kann aus Gründen der Rechtssicherheit nicht unbegrenzt um Neubeurteilung eines weit zurückliegenden Abstimmungsverfahrens ersucht werden (vgl. BGE 145 I 207 E. 1.3 [Pra 108/2019 Nr. 74], 138 I 61 E. 4.5, 113 Ia 146 E. 3d; BGer 1C_315/2018 vom 10.4.2019, in ZBl 2019 S. 559 E. 2.3; vgl. zu den weiteren Voraussetzungen des Verfassungsrechts hinten E. 2).

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 7

E. 1.3.3

Das Verwaltungsgericht hat bislang nicht entschieden, wie dem (be- dingten) Verfassungsanspruch auf nachträgliche Überprüfung der Regelhaf- tigkeit einer kantonalen Volksabstimmung auf kantonaler Stufe zum Durch- bruch zu verhelfen ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung han- delt es sich dabei um justiziable Streitigkeiten, die letztinstanzlich durch Jus- tizbehörden zu entscheiden sind und in den Zuständigkeitsbereich des Bun- desgerichts fallen (vgl. BGE 138 I 61 E. 4.4). Vorliegend kommen Wieder- aufnahmeverfahren bei all jenen Behörden, die für die verschiedenen, von den Beschwerdeführern kritisierten Akte zuständig waren, von vornherein nicht in Betracht. Gleich verhält es sich mit der Revision nach Art. 95 ff. VRPG, nachdem es im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Ab- stimmung und innerhalb von drei Tagen nach der Veröffentli- chung des Er- wahrungsbeschlusses (vgl. Art. 165 PRG) zu keinen Rechtsmittelverfahren gekommen ist (vgl. auch hinten E. 4.5). Stattdessen ist gemäss der klaren Zuständigkeitsregelung von Art. 74 Abs. 2 Bst. a VRPG i.V.m. Art. 163 Abs. 1 PRG (vorne E. 1.1) und dem Konzept zur Umsetzung der Rechtsweg- garantie in kantonalen Stimmrechtssachen (vgl. Vortrag VRPG-Revision 2008, a.a.O., S. 1 ff., 6 f.; Vortrag PRG, a.a.O., S. 27 f.) der nachträgliche Rechtsschutz durch das (in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen als kantonal einzige Instanz zuständige) Verwaltungsgericht zu gewährleisten. Die Beschwerde in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen dient als Stimmrechtsbeschwerde in umfassender Weise dem Schutz der politischen Rechte und dem Funktionieren der demokratischen Entscheidungspro- zesse (vgl. zu kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen BVR 2017 S. 155 E. 2.3, 2011 S. 314 E. 1.1.2, je mit Hinweisen). Dabei ist dem verfas- sungsmässigen Recht auf nachträglichen Rechtsschutz einerseits durch ver- fassungskonforme «Interpretation» bzw. analoge Anwendung der Fristenre- gelung von Art. 165 PRG Rechnung zu tragen (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV; Art. 66 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1] und Art. 1 Abs. 2 VRPG; vgl. auch BGE 138 I 61 E. 4.3 S. 75, 4.5): Die neu entdeckten Tatsa- chen oder Beweismittel müssen unverzüglich, d.h. grundsätzlich spätestens drei Tage nach Bekanntwerden der mutmasslichen Unregelmässigkeit, im Rahmen einer Beschwerde geltend gemacht werden. Zudem sind dem nach- träglichen Rechtsschutz im Sinn einer absoluten Frist zeitliche Grenzen ge- setzt, was unter analoger Beachtung von Regelungen in anderen Sachge- bieten sowie in Anwendung allgemeiner Grundsätze zu beurteilen ist

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 8 (BGE 145 I 207 E. 1.3 [Pra 108/2019 Nr. 74], 138 I 61 E. 4.5 f. und 5.3, 113 Ia 146 E. 3d; BGer 1C_315/2018 vom 10.4.2019, in ZBl 2019 S. 559 E. 2.3). Andererseits muss der Verfassungsanspruch auf nachträglichen Rechtsschutz, gleich einem Wiederaufnahme- oder Revisionsgrund, hinrei- chend plausibilisiert geltend gemacht resp. schlüssig vorgebracht werden (Art. 56 Abs. 1 bzw. Art. 95 und Art. 97 Abs. 3, je i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG; vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 97 N. 5 f.). Ob dieser Verfassungsanspruch effektiv besteht, ist (wie im Fall einer Wiederaufnahme oder Revision das Vorliegen eines Wiederauf- nahme- bzw. Revisionsgrunds) nicht als Frage der Zulässigkeit zu prüfen, sondern bildet Teil der materiellen Beurteilung (vgl. auch BGer 1C_315/2018 vom 10.4.2019, in ZBl 2019 S. 559 E. 2.4; vgl. zur Revision etwa BGE 81 II 475 E. 1; Elisabeth Escher, in Basler Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 127 BGG N. 5; VGE 2011/378 vom 1.12.2011 E. 1.3.2).

E. 1.3.4

Die Beschwerdeführer rufen zur Begründung des Anspruchs auf nachträglichen Rechtsschutz in Abstimmungssachen das (zur Publ. bestimmte) Urteil des Bundesgerichts 1C_181/2019 vom 29. April 2020 an, mit dem die im neuen Polizeigesetz vom 10. Februar 2019 (PolG; BSG 551.1) vorgesehenen Änderungen der Wegweisungsbestimmungen aufgehoben worden sind (vgl. dazu hinten E. 3.3). Sie bringen zusammenfassend vor, mit der Aufhebung der neuen Wegweisungsbestimmungen sei eine wichtige Voraussetzung für die knappe Zustimmung der Stimmbevölkerung zum Kredit für den Transitplatz entfallen. Das Stimmvolk habe primär aus der Überzeugung Ja zur Transitplatzabstimmung gesagt, dass mit dem Transitplatz die neuen Wegweisungsartikel (endlich) umgesetzt und damit ein schneller und wirksamer Rechtsschutz gegen illegale Landnahmen etabliert werden könnten. Dieses Argument erweise sich nun aber aufgrund der Aufhebung der neuen Wegweisungsartikel als falsch. Insofern liege eine erst nachträglich bekannt gewordene Irregularität des Abstimmungsverfahrens vor, die gravierend und mit den verfassungsmässig garantierten politischen Rechten nicht vereinbar sei.

E. 1.3.5

Die Beschwerdeführer haben am 4. Mai 2020 und folglich – unter analoger Berücksichtigung des Fristenstillstands am Wochenende gemäss Art. 41 Abs. 2 VRPG – innerhalb von drei Tagen nach dem erwähnten Urteil

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 9 sowie knapp drei Monate nach der fraglichen Abstimmung Beschwerde erhoben (vorne E. 1.3, 1.3.1). Damit haben sie – in sinngemässer Anwendung von Art. 165 PRG sowie im Licht der Rechtsprechung zur absoluten Frist – unverzüglich bzw. rechtzeitig um nachträglichen Rechtsschutz ersucht. Sodann haben die Beschwerdeführer ihren Anspruch auf nachträgliche Überprüfung der Transitplatzabstimmung im Licht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. vorne E. 1.3.2 und hinten E. 2) hinreichend substantiiert. Namentlich haben sie plausibel dargelegt, inwiefern nach ihrer Auffassung aufgrund des angeblich als unechtes Novum zu qualifizierenden Bundesgerichtsentscheids nachträglich erhebliche Mängel bekannt geworden seien und insoweit im Nachhinein eine massive Beeinflussung der Volksbefragung zutage getreten sein soll (zur Prüfung, ob der Anspruch auf nachträgliche Überprüfung effektiv besteht, vgl. hinten E. 2 ff.).

E. 1.3.6

Nach dem Gesagten ist der Anspruch auf nachträglichen Rechtsschutz rechtzeitig und ausreichend substantiiert durch Beschwerde beim zuständigen Verwaltungsgericht erhoben worden. Die Beschwerde erweist sich als frist- und formgerecht (vgl. Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 einzutreten.

E. 1.4

Da die Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung ist, urteilt das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

E. 2.1

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das Recht auf nachträgliche Überprüfung einer Volksabstimmung nicht nur zeitlichen Einschränkungen unterworfen (vgl. vorne E. 1.3.2 f.), sondern an zwei weitere Voraussetzungen geknüpft: Erstens müssen Tatsachen und Beweismittel vorgebracht werden, die sich auf Fakten beziehen, die zur Zeit der

Abstimmung bereits vorhanden, aber noch unbekannt waren bzw. unbeachtet bleiben konnten (sog. unechte Noven; vgl. BGE 138 I 61 E. 4.5 sowie hinten E. 3). Zweitens müssen gravierende Mängel dargetan werden, welche die

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 10 Abstimmung massiv und entscheidungswesentlich beeinflusst haben und das Abstimmungsverfahren als fragwürdig erscheinen lassen könnten (hinten E. 4). Die vorgebrachten Unregelmässigkeiten müssen also – ähnlich wie im Bereich der Revision – von einer erheblichen Tragweite sein und begründen nur dann einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf nachträglichen Rechtsschutz, wenn sie gravierend sind und die Regularität der direktdemokratischen Entscheidung ernsthaft in Frage stellen (BGE 138 I 61 E. 4.5, 5.1). Dieser Entscheidung erfordert «immer eine Gewichtung» (BGE 113 Ia 146 E. 3e; vgl. auch BGE 145 I 207 E. 4.1 [Pra 108/2019 Nr. 74]).

E. 2.2

Bei der Beurteilung, ob diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, ist wegen der Bedeutung der Beständigkeit direktdemokratisch getroffener Entscheidungen und aus Gründen der Rechtssicherheit ein strenger Massstab anzulegen. Auf ein abgeschlossenes Abstimmungsverfahren soll nicht leicht zurückgekommen werden können (vgl. BGE 138 I 61 E. 4.5). Die Schwelle für den Zugang zum nachträglichen Rechtsschutz ist auch deshalb hoch anzusetzen, weil bei gegebenen Voraussetzungen die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise – d.h. ungeachtet der prozessualen Ausschlüsse nach Art. 162 Abs. 2 PRG (vgl. auch Art. 88 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG bzw. Art. 189 Abs. 4 BV) – zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden kann. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Gesamtsituation der Berichterstattung von Bedeutung, in der sich die Stimmbürgerschaft vor einer Abstimmung befindet. Insoweit kann geprüft werden, ob die Stimmberechtigten mit Blick auf die ihnen von den verschiedensten Akteuren und Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage waren, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden. Hierfür sind das gesamte Umfeld und sämtliche Berichterstattungen einzubeziehen. Dabei ist prozessual nicht von Belang, dass solche Informationen zum Teil auf die Erläuterungen im Abstimmungsbüchlein oder auf Medienauftritte von Regierungsmitgliedern zurückgehen und sich Medien implizit oder explizit daran ausrichten. In diesem Rahmen sind die Abstimmungserläuterungen vielmehr in die Frage einzubeziehen, ob die Stimmberechtigten ihre Meinung frei und sachbezogen bilden und äussern können und die Abstimmungsfreiheit gewahrt ist (BGE 145 I 207 E. 1.5 [Pra 108/2019 Nr. 74], 138 I 61 E. 7, insb. 7.4; BGer 1C_315/2018 vom 10.4.2019, in ZBI 2019 S. 559 E. 2.5).

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 11 Diese Erweiterung der Regularitätsprüfung auf Akte, die ansonsten von den prozessualen Ausschlüssen erfasst werden, mahnt umso mehr zu einer gewissen Strenge bei der Gewährung des Zugangs zum nachträglichen Rechtsschutz, wenn es um die gerichtliche Überprüfung kantonaler Abstimmungsangelegenheiten durch das Verwaltungsgericht geht. Diese erscheint unter Gewaltenteilungsaspekten tendenziell problematischer als eine gerichtliche Beurteilung von kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen. Das Rechtsschutzsystem sollte nicht für primär politische Zwecke instrumentalisiert werden (vgl. Giovanni Biaggini, a.a.O., S. 440 f.).

E. 2.3

Sind die beiden Voraussetzungen erfüllt, besteht gestützt auf Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV ein Anspruch auf nachträgliche Prüfung der Rechtmässigkeit einer Volksabstimmung (und trifft der Revisionsgrund gleichsam zu; vgl. Art. 99 Abs. 1 VRPG). Diesfalls ist in einem zweiten materiellen Schritt zu prüfen, ob und welche Unregelmässigkeiten tatsächlich vorgekommen sind, welche Schwere sie aufweisen und welche Tragweite ihnen im demokratischen Entscheidungsprozess zukommt. Das materielle Verfahren gliedert sich somit in zwei Schritte und entspricht dem für das (materielle) Revisionsrecht bekannten Vorgehen (vgl. BGE 138 I 61 E. 4.5, 4.7.1-4.7.3, 5.5; vgl. auch BVR 2019 S. 106 E. 5.1).

E. 3

Zu prüfen ist zunächst, ob der BGE 1C_181/2019 vom 29. April 2020 ein unechtes Novum darstellt.

E. 3.1

Die Beschwerdeführer bringen zusammenfassend vor, mit der Aufhebung der neuen Wegweisungsbestimmungen durch BGE 1C_181/2019 vom 29. April 2020 sei eine wichtige Voraussetzung für die knappe Zustimmung zur Transitplatzabstimmung entfallen. Die Verfassungswidrigkeit der Wegweisungsbestimmungen sei durch dieses Urteil zwar nachträglich erkannt worden, fusse aber nicht etwa auf nachträglich hinzugekommenen Verfassungsnormen und habe bereits bei der Volksabstimmung über die Totalrevision des Polizeigesetzes vom 10. Februar 2019 bestanden. Die Wegweisungsartikel hätten infolge ihrer rückwirkenden Aufhebung durch dieses

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 12 Urteil zu keiner Zeit Wirkung entfaltet. Das Bundesgerichtsurteil stelle damit ein unechtes Novum dar. – Nach der Auffassung des Kantons handelt es sich hingegen beim erwähnten BGE um ein echtes Novum, da nachträglich ergangene Gerichtsurteile sich nicht auf die blosser Feststellung vorbestehender Rechte beschränkten, sondern Rechte und Pflichten resp. eine Rechtswidrigkeit (konstitutiv) begründeten. Die Wegweisungsartikel seien erst durch das fragliche Urteil rechtswidrig geworden.

E. 3.2

Als unechte Noven gelten Tatsachen und Beweismittel, die im Zeitraum der Abstimmung und während der anschliessenden Beschwerdefrist nicht bekannt waren, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht geltend gemacht werden konnten oder die mangels Veranlassung nicht geltend gemacht werden mussten. Die Tatsachen und Beweismittel müssen sich auf Fakten beziehen, die zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden, aber noch unbekannt waren bzw. unbeachtet bleiben konnten. Das nachträgliche Verfahren kann nicht dazu dienen, Unterlassungen der Beweis- und Beschwerdeführung im Zeitpunkt der Abstimmung wiedergutzumachen (grundlegend BGE 113 Ia 146 E. 3a f., 138 I 61 E. 4.3, 4.5 mit Hinweisen; ebenso z.B. BGE 145 I 207 E. 1.4 [Pra 108/2019 Nr. 74]; BGER 1C_315/2018 vom 10.4.2019, in ZBI 2019 S. 559 E. 2.4; vgl. auch die Lehre und Rechtsprechung zu den Wiederaufnahme- bzw. Revisionsgründen nach Art. 56 Abs. 1 Bst. b und Art. 95 Bst. b VRPG, Art. 328 Abs. 1 Bst. a der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272], Art. 123 Abs. 2 Bst. a BGG sowie Art. 66 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021]).

E. 3.3

Das vom Grossen Rat des Kantons Bern am 27. März 2018 beschlossene neue Polizeigesetz wurde in der kantonalen Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 angenommen. Es enthielt unter anderem «zusätzliche Möglichkeiten zur Wegweisung» (vgl. Botschaft des Grossen Rates zur kantonalen Volksabstimmung vom 10.2.2019 «Polizeigesetz» [nachfolgend: Botschaft PolG 2019], S. 16 ff., 20, einsehbar unter <www.bewas.sites.be.ch>, Rubriken «2019/10.2.2019, Abstimmung/ Abstimmungsergebnisse/Botschaft»): Ergänzend zu den bisherigen gesetzlichen Gründen zur polizeilichen Wegweisung von Personen war neu vorge-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 13 sehen, dass die Kantonspolizei – unter der Strafdrohung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) – Personen vorübergehend wegweisen oder fernhalten kann, die auf einem privaten Grundstück oder auf einem Grundstück eines Gemeinwesens ohne Erlaubnis der Eigentümerin bzw. des Eigentümers oder der Besitzerin bzw. des Besitzers campieren. Sollten die Wegweisungen von den Betroffenen nicht innerhalb von 24 Stunden befolgt werden, könnte die Kantonspolizei das Gelände räumen, sofern ein Transitplatz zur Verfügung steht (Art. 83 Abs. 1 Bst. h, Art. 84 Abs. 1 und 4 PolG [BAG 19-077 S. 24 f.]; vgl. Botschaft PolG 2019, a.a.O., S. 16 ff., 20, 47 f.; zur parlamentarischen Behandlung vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2017, S. 1613 ff. [erste Lesung], 2018, S. 245 ff. [zweite Lesung]). Mit RRB Nr. 1272/2019 vom 20. November 2019 hat der Regierungsrat das PolG grundsätzlich auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt, jedoch entschieden, dass die beim Bundesgericht angefochtenen Art. 54-57, Art. 83 Abs. 1 Bst. h, Art. 84 Abs. 4 (sowie Art. 118-120) erst ab einem später festzulegenden Zeitpunkt anwendbar sind. Das Bundesgericht hiess mit BGE 1C_181/2019 vom 29. April 2020 die von mehreren Organisationen und Privatpersonen gemeinsam erhobene Beschwerde teilweise gut und hob Art. 83 Abs. 1 Bst. h, Art. 84 Abs. 1 und 4 (sowie Art. 118 Abs. 2) PolG wegen unverhältnismässigen Eingriffs in das Privat- und Familienleben schweizerischer und ausländischer Fahrender auf. Mit RRB Nr. 542/2020 vom 13. Mai 2020 hat der Regierungsrat von dieser Normkassation Kenntnis genommen und bloss Art. 54-57, Art. 118 Abs. 1, Art. 119 und Art. 120 PolG auf den 1. Juni 2020 nachträglich in Kraft gesetzt (BAG 20-048).

E. 3.4

Die Transitplatzabstimmung fand am 9. Februar 2020 statt. Damals war zwar bekannt, dass die neuen Wegweisungsbestimmungen beim Bundesgericht angefochten waren und folglich aufgehoben werden könnten (vgl. hinten E. 4.3). Das Bundesgerichtsurteil erging aber erst am 29. April 2020 und war im Zeitpunkt der Abstimmung somit nicht bekannt. Das Urteil ist freilich nur dann als unechtes Novum zu qualifizieren, wenn es sich auf Fakten bezieht, die zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden waren. Die aufgehobenen Wegweisungsartikel waren noch nicht in Kraft gesetzt worden, weshalb sie zu keiner Zeit wirkten. Weiter ist davon auszugehen, dass eine Normaufhebung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle grundsätzlich nicht auf den Zeitpunkt des Normerlasses zurückwirkt (ex tunc), sondern erst

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 14 vom Urteilszeitpunkt an für die Zukunft Wirkung auf die Rechtsanwendung entfaltet (BGE 116 Ia 359 E. 10d, 128 I 254 [1P.494/2001 vom 14.8.2002] nicht publ. E. 5; Bernhard Rütsche, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Diss.

Basel/Genf/München 2002, S. 217 f.; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. 1994, S. 398 f.; Rhinow/Koller/ Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl. 2014, N. 2047; im Ergebnis offen BVR 2016 S. 560 E. 8, 2015 S. 3 E. 4.4). Folglich hat BGE 1C_181/2019 vom 29. April 2020 die (bis dahin ohnehin nicht rechtswirksamen) Art. 83 Abs. 1 Bst. h sowie Art. 84 Abs. 1 und 4 PolG grundsätzlich mit Wirkung ab Urteilsdatum und nicht rückwirkend auf den Zeitpunkt ihres Erlasses oder ihrer Annahme in der Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 aufgehoben. Damit ist fraglich, ob sich das Urteil auf Fakten bezieht, die zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden waren. Hinzu kommt, dass auch im Bereich der Rechtsanwendung einer Veränderung der Rechtslage aufgrund einer abstrakten Normkontrolle zumeist die Qualität eines Revisions- oder Rückkommensgrunds abgesprochen wird (vgl. BVR 2000 S. 77 E. 4a; Bernhard Rütsche, a.a.O., S. 217 f.). Die Frage, ob mit dem erwähnten BGE ein unechtes Novum vorgebracht wird, kann aber mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen offenbleiben.

E. 4

PolG) erfolgen (so ausdrücklich BGE 1C_181/2019 vom 29.4.2020 E. 14.5, auch zum Folgenden). Überdies hat die Kantonspolizei auch gestützt auf Art. 83 Abs. 2 PolG die Möglichkeit, eine Wegweisung zu vollziehen und einen illegalen Halteplatz zu räumen, wobei allein die Existenz eines öffentlichen Transitplatzes diesen Vollzug wesentlich begünstigt und eine Senkung der polizeilichen Interventionskosten erwarten lässt. Wie auch der Titel «Zusätzliche Möglichkeiten zur Wegweisung» in der Botschaft PolG 2019 zum Ausdruck bringt (a.a.O., S. 20), hätten die aufgehobenen Artikel die Wirkungen der weiterhin bestehenden Wegweisungsmöglichkeiten zwar gestärkt; deren Wegfall bedeutet aber nicht, dass keine Wegweisungen mehr möglich wären. Damit ist auch gesagt, dass entgegen den Beschwerdeführern das Argument, mit dem Transitplatz illegalen Halten und Landnahmen entgegenzuwirken, keine implizite oder zwingende Verknüpfung mit den später aufgehobenen Wegweisungsartikeln enthielt.

E. 4.1

Die Beschwerdeführer bringen vor, sowohl in der Debatte im Grossen Rat als auch im davon geprägten Abstimmungskampf hätten Regierungsrätin Allemann und Mitglieder des Grossen Rates immer wieder mit dem Argument für die Abstimmungsvorlage geworben, der Transitplatz erlaube die Umsetzung der neuen Wegweisungsartikel. Die sachliche Verknüpfung dieser Bestimmungen mit dem Transitplatz als dafür notwendige Grundlage sei bereits in der parlamentarischen Beratung und Abstimmung zum PolG zentral. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 15 ral gewesen. So sei auch die Zustimmung zur Transitplatzvorlage primär aus der Überzeugung erfolgt, dass mit dem Transitplatz die Artikel zur sofort vollstreckbaren Wegweisung umgesetzt werden könnten. Insbesondere Regierungsrätin Allemann habe durch ihre Interventionen die Vorstellung erweckt, dass nur mit einem Ja zur Transitplatzvorlage die Wegweisungsartikel auch wirklich umgesetzt werden könnten. Hinweise auf Unsicherheiten für eine Umsetzung der neuen Wegweisungsartikel seien zu keiner Zeit gemacht worden und fehlten auch in der Abstimmungsbotschaft. Das Argument, mit einem Ja zur Transitplatzvorlage schnellen und wirksamen Rechtsschutz gegen illegale Landnahmen zu etablieren, habe auch die Medien beherrscht. Es erweise sich nun aber aufgrund der Aufhebung der neuen Wegweisungsartikel durch BGE 1C_181/2019 als

falsch. Damit liege eine erst nachträglich bekannt gewordene Irregularität des Abstimmungsverfahrens vor, die gravierend sei und sich in einer Weise auf die Informationslage vor der Abstimmung ausgewirkt habe, die mit den verfassungsmässig garantierten politischen Rechten nicht vereinbar sei; das zeige auch ein Vergleich mit der Situation bei der eidgenössischen Abstimmung über die Volksinitiative «Heiratsstrafe». – Der Kanton bringt vor, der Transitplatz sei nicht von den aufgehobenen Wegweisungsartikeln abhängig, sondern so oder anders notwendig aufgrund der Verantwortung des Kantons gegenüber Fahrenden. Dementsprechend seien bereits in der Beratung im Grossen Rat und später auch im gesamten Vorfeld der Volksabstimmung die Wegweisungsartikel zwar punktuell erwähnt worden, aber kein ausschlaggebendes Argument für die Schaffung des Transitplatzes gewesen. Die parlamentarische Beratung liege ohnehin zeitlich weit zurück und bilde nicht Bestandteil der Informationslage vor der Volksabstimmung, um die es hier allein gehe. Von Unregelmässigkeiten und Falschinformationen mit unzulässiger Beeinflussung der Abstimmung könne auch deshalb nicht die Rede sein, weil das Resultat nicht knapp ausgefallen sei.

E. 4.2

Die Beschwerdeführer haben BGE 1C_181/2019 nicht zum Anlass genommen, die Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 über das PolG auf dem Rechtsweg nachträglich in Frage zu stellen, sondern tun dies in Bezug auf die Transitplatzabstimmung. Soweit sie sich dabei auf die Debatten zum PolG im Grossen Rat berufen, ist darauf nicht weiter einzugehen. Der verfassungsrechtliche Schutz vor unzulässiger Beeinflussung der Willensbil-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 16 dung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (Art. 34 Abs. 2 BV) ist auf das Vorfeld der hier umstrittenen Referendumsabstimmung beschränkt. Es kann nicht gesagt werden, die parlamentarische Beratung des PolG habe sich direkt auf das Abstimmungsvorfeld für die Transitplatzabstimmung ausgewirkt (vgl. Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2002, S. 71 ff. mit Hinweisen).

E. 4.3

Die Beschwerdeführer beziehen sich weiter auf Voten in der Debatte des Grossen Rates zur Transitplatzvorlage (Tagblatt des Grossen Rates 2019, S. 392-406), auf die Botschaft des Grossen Rates vom 9. Februar 2020 zur Transitplatzvorlage (nachfolgend: Botschaft zur Transitplatzvorlage, S. 20 ff., einsehbar unter <www.bewas.sites.be.ch>, Rubriken «2020/09.02.2020, Abstimmung/Abstimmungsergebnisse/Botschaft») sowie auf ausgewählte Medienbeiträge, Äusserungen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Informationen von Parteien, auf das Argumentarium der Befürworterinnen und Befürworter der Abstimmungsvorlage, eine Pressemitteilung der FDP Kanton Bern und insbesondere auf Interventionen der für das Dossier zuständigen Regierungsrätin Allemann (vgl. Beilagen zur Beschwerde vom 4.5.2020 und zur Replik vom 17.7.2020, act. 1B, 7A). Aus diesen sowie den vom Kanton eingereichten Unterlagen (act. 4A) ergibt sich, dass zwar die Problematik unerwünschter Landnahmen durch Fahrende einen nicht unbedeutenden Aspekt sowohl der grossrätlichen Debatte als auch des späteren Meinungsbildungsprozesses in der Stimmbevölkerung bildete. Ein expliziter oder impliziter Bezug auf die neuen Wegweisungsartikel erfolgte jedoch gesamthaft betrachtet nur

punktuell und hatte keinen das Vorfeld dominierenden Stellenwert: Dies zeigt nicht nur die (im Ergebnis klar ausgefallene) grossrätliche Debatte zur Transitplatzabstimmung, wo bloss vereinzelt und meist bloss am Rand argumentiert wurde, mit dem Transitplatz könnten die neuen Wegweisungsartikel angewandt werden (einen Bezug zu den neuen Wegweisungsartikeln kann einzig bei den parlamentarischen Voten Rüegegger [Kommissionssprecher], Löffel-Wenger, Trüssel, Freudiger und Lanz, sowie – in Beantwortung einer Frage von Lanz – dem Votum von Regierungsrätin Allemann ausgemacht werden, Tagblatt des Grossen Rates 2019, S. 393 f., 398, 400, 402, 404). In der Botschaft zur Transitplatzvorlage wurde zwar in den Rubriken «Das Wichtigste in Kürze» (S. 21), «Die Vorlage im Detail» (S. 23) und «Argumente im Grossen Rat für

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 17 die Vorlage» (S. 25) jeweils ausgeführt, ein definitiver Transitplatz wirke illegalen bzw. unerwünschten Landnahmen entgegen. Die neuen Wegweisungsbestimmungen wurden aber einzig im mitabgedruckten Grossratsbeschluss vom 13. März 2019 unter Ziff. 5 «Kreditart/Konto/Produktgruppe/Rechnungsjahr» im letzten Absatz implizit zur Sprache gebracht (S. 28). Weiter wurde an der Medienkonferenz des Regierungsrats vom 8. Januar 2020 sowie in der entsprechenden Medienmitteilung zur Abstimmungsvorlage u.a. ausgeführt, der Kanton wolle mit dem geplanten Transitplatz Halte von Fahrenden an unerwünschten Orten verhindern; die neuen Wegweisungsartikel blieben unerwähnt (beides einsehbar unter <www.be.ch>, Rubrik «alle Medienmitteilungen», Suchbegriff «Transitplatz schafft klare Verhältnisse»). Ein Blick auf die Berichterstattung von Print- und Online-Medien vermittelt ein ähnliches Bild: Während das Argument einer Abnahme irregulärer Landnahmen und unerwünschter Landbesetzungen mit entsprechenden Kosteneinsparungen für Polizeieinsätze durchaus präsent war, wurde auf die neuen Wegweisungsartikel nur selten hingewiesen (vgl. Beilagen Nrn. 4-18 zur Beschwerdeantwort vom 4.6.2020; vgl. auch Auszug Tamedia-Umfrage vom 17.7.2020, Beilage zur Replik vom 17.7.2020). Soweit vereinzelt die neuen Wegweisungsartikel zur Sprache kamen, kam meist auch zum Ausdruck, dass sie vor Bundesgericht angefochten waren und folglich dereinst aufgehoben werden könnten (vgl. etwa Votum Freudiger, Tagblatt des Grossen Rates 2019, S. 400; Samstaginterview mit Regierungsrätin Allemann «Der Transitplatz bewahrt uns vor zu hohen Sicherheitskosten», in «Bieler Tagblatt» vom 25.1.2020, Beilage 10 zur Beschwerdeantwort vom 4.6.2020).

E. 4.4

Nach dem Gesagten standen die neuen Wegweisungsbestimmungen und das bundesgerichtliche Beschwerdeverfahren nicht im Zentrum der Debatten im Vorfeld der Transitplatzabstimmung, sondern wurden höchstens am Rand erwähnt. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Schaffung des Transitplatzes nicht an die Existenz der neuen Wegweisungsbestimmungen geknüpft, sondern primär mit anderen Argumenten begründet wurde: Die Befürworterinnen und Befürworter argumentierten insbesondere mit der auch staatsvertraglich und verfassungsrechtlich fundierten Verantwortung des Kantons Bern gegenüber den Fahrenden sowie damit, dass mit einem offiziellen Transitplatz unerwünschten Landnahmen vorgebeugt

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 18 und ein geregelter Betrieb ermöglicht werden könne (vgl. Botschaft zur Transitplatzvorlage, a.a.O., S. 25; zum Grundrechtsschutz der Fahrenden vgl. BGE 1C_181/2019 vom 29.4.2020 E. 11). Zum anderen ist zwar nicht zu erkennen, dass die

Anwendung der neuen Wegweisungsbestimmungen einen offiziellen Transitplatz vorausgesetzt hätte bzw. diese Normen verabschiedet wurden, um den Prozess der Wegweisung von illegal campierenden Fahrenden bzw. die Räumung der illegal beanspruchten Plätze zu beschleunigen (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2018, S. 207 ff. [zweite Lesung], 249 f.). Umgekehrt kann aber nicht gesagt werden, die Aufhebung der neuen Wegweisungsbestimmungen habe zur Folge, dass das mit dem offiziellen Transitplatz u.a. verfolgte Ziel, illegalen Halten und Landnahmen entgegenzuwirken und polizeiliche Wegweisungen durchzusetzen, zu einem wesentlichen Teil oder gänzlich unerreichbar geworden ist: Abgesehen davon, dass naturgemäß tendenziell weniger auf illegale Plätze ausgewichen wird, wenn ein öffentlicher Transitplatz zur Verfügung steht, können Wegweisungen bei illegalen Landnahmen auch gestützt auf andere Tatbestände von Art. 83 Abs. 1 PolG als auf der Grundlagen des (nunmehr aufgehobenen) Abs. 1 Bst. h (i.V.m. Art. 84 Abs. 1 und

E. 4.5

Insgesamt kam den neuen Wegweisungsartikeln im Vorfeld der Transitplatzabstimmung ein weit geringerer Stellenwert zu, als die Beschwerdeführer vorbringen. Einzelne Kreise, insbesondere die der Vorlage tenden-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 19 zielt kritisch gegenüberstehenden, mögen zwar den neuen Wegweisungsartikeln mit Blick auf die Schaffung des Transitplatzes mehr Beachtung geschenkt und diesem Aspekt bei ihrer Meinungsbildung etliches Gewicht beigemessen haben. Gleichzeitig war aber gerade in diesen Kreisen bekannt, dass gegen die neuen Wegweisungsbestimmungen eine Beschwerde beim Bundesgericht hängig war. Von ihnen wurde sodann ohnehin grundsätzlich bezweifelt, ob ein Transitplatz illegalen bzw. unerwünschten Landnahmen überhaupt entgegenwirkt (vgl. etwa Zeitungsartikel «Uneinigkeit in der Bauernpartei», in «Der Bund» vom 28.12.2019, «Transitplatz spaltet die SVP», in «BZ Berner Zeitung» vom 18.1.2020, Beilagen 11 und 12 zur Beschwerdeantwort vom 4.6.2020; vgl. auch Botschaft zur Transitplatzvorlage, a.a.O., S. 24 «Stellungnahme des Referendatskomitees»). Weiter ist festzuhalten, dass auch die vorerwähnten Kritikerinnen und Kritiker der Vorlage nicht darauf hinwirkten, dass die neuen Wegweisungsartikel namentlich in der Botschaft zur Transitplatzvorlage prominenter hervorgehoben oder dass ausdrückliche Hinweise auf die dagegen erhobenen Beschwerden und die Möglichkeit einer Normkassation aufgenommen würden. So unterblieb etwa eine Anfechtung der Botschaft mit der Begründung, sie genüge den allgemeinen Anforderungen nach Art. 44 PRG nicht (vgl. allgemein BGE 145 I 175 E. 5.1; BVR 2017 S. 459 [VGE 2016/347 vom 29.6.2017] nicht publ. E. 7.1, 7.4, 2009 S. 433 E. 2.4.2; VGE 2018/406 vom 22.5.2019 E. 4.1). Überdies wurde von keiner Seite darauf hingewirkt, dass mit der Abstimmung zugewartet wird, bis Klarheit über die Rechtsbeständigkeit der neuen Wegweisungsbestimmungen bzw. den Ausgang des diesbezüglichen Verfahrens vor Bundesgericht herrscht. Diese Umstände zeigen, dass den später aufgehobenen Wegweisungsbestimmungen gesamthaft betrachtet keine grundlegende Bedeutung beigemessen wurde und diese bei der Meinungsbildung der Stimmberechtigten grossmehrheitlich auch keine oder jedenfalls keine entscheidende Rolle spielten.

E. 4.6

Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass die Meinungsbildung der Stimmberechtigten zur Transitplatzabstimmung nicht massgeblich von den neuen Wegweisungsbestimmungen, deren Anfechtung vor Bundesgericht bekannt war, und vom Ausgang dieses Beschwerdeverfahrens abhing. Das Argument, die Zustimmung zum Transitplatz steigere die Effektivität und Effizienz des Rechtsschutzes gegen illegale Landnahmen, bildete zwar Ge-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 20 genstand der Debatte und dürfte die Stimmberechtigten vereinzelt mitbeeinflusst haben. Es behält seine Überzeugungskraft grundsätzlich aber auch ohne die neuen Wegweisungsartikel. Dass die im Vorfeld der Transitplatzabstimmung bekannte Möglichkeit der Normaufhebung durch das Bundesgericht zur Tatsache geworden ist, weckt unter den gegebenen Umständen keine ernsthaften Zweifel am Abstimmungsverfahren; es ist nicht anzunehmen, dass die Stimmberechtigten angesichts der ihnen von den verschiedenen politischen Akteuren und den Medien vorgelegten Informationen objektiv nicht in der Lage waren, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden. Der BGE deutet weder auf gravierende Falschinformationen noch auf eine schwere Unregelmässigkeit hin. Die Regularität des Abstimmungsverfahrens scheint auch mit Blick auf das mit einem Stimmenunterschied von 19'377 (entspricht rund 6,75 % aller Stimmen; vgl. vorne Bst. A) nicht sehr knappe Abstimmungsergebnis (vgl. auch BVR 2012 S. 1 E. 3.5.1 f.) im Grundsatz nicht in Frage gestellt. Mit der Aufhebung der neuen Wegweisungsartikel durch BGE 1C_181/2019 vom 29. April 2020 ist folglich, insbesondere mit Blick auf den strengen Massstab (vgl. vorne E. 2.2) und auch im Vergleich mit anderen Fällen, kein schwerwiegender Mangel dargetan, der die Abstimmung massiv und entscheidungswesentlich beeinflusst haben und das Abstimmungsverfahren als fragwürdig erscheinen lassen könnte. Namentlich liegt entgegen den Beschwerdeführern bereits deshalb keine mit den Bundesgerichtsurteilen zur Volksinitiative «Heiratsstrafe» vergleichbare Konstellation vor, weil die dort nachträglich bekannt gewordenen Unregelmässigkeiten auf gravierende behördliche Fehlinformationen hindeuteten und unmittelbar einen Hauptpunkt der Vorlage betrafen (BGer 1C_315/2018 vom 10.4.2019, in ZBl 2019 S. 559; BGE 145 I 207 [Pra 108/2019 Nr. 74]).

E. 5

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 21

E. 5.1

Zusammenfassend sind die Voraussetzungen, unter denen gestützt auf Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV ausserordentlichweise auf ein abgeschlossenes Abstimmungsverfahren zurückgekommen werden kann, im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Mithin besteht kein Raum, die Abstimmung unter Berücksichtigung des von den Beschwerdeführern angerufenen BGE 1C_181/2019 vom 29. April 2020 einer materiellen (Neu-)Beurteilung zu unterziehen. Folglich erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.2). Bei diesem Ergebnis erübrigt sich eine Weiterleitung der Beschwerde an das Bundesgericht, soweit sich diese gegen den amtlichen Feststellungsbeschluss des Regierungsrats richtet (vgl. vorne E. 1.1.2).

E. 5.2

Für das Verfahren sind keine Kosten zu erheben, da die Beschwerdeführer nicht mutwillig oder leichtfertig Verwaltungsgerichtsbeschwerden erhoben haben (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 167 Abs. 1 PRG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 VRPG). Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen. 3. Zu eröffnen: - Beschwerdeführer - Staatskanzlei des Kantons Bern Der Abteilungspräsident: Die Gerichtsschreiberin: Rechtsmittelbelehrung Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.11.2020, Nr. 100.2020.140U, Seite 22 Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.