

BGer 1C_42/2012 vom 25. April 2012

Bundesgericht, 2012-04-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_42_2012

FR: TF 1C_42/2012 du 25 avril 2012

IT: TF 1C_42/2012 del 25 aprile 2012

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführer weisen in der Begründung ihrer Beschwerde darauf hin, je nach Ausgang des Parallelverfahrens 1C_418/2011 könne die vorliegende Beschwerde gegenstandslos und damit das Verfahren als erledigt abgeschlossen werden. Es stelle sich daher die Frage der allfälligen Sistierung des vorliegenden Verfahrens bis zum Entscheid im fraglichen Parallelverfahren. Die Beschwerdeführer verzichten jedoch ausdrücklich auf einen Sistierungsantrag und überlassen es dem Bundesgericht, darüber zu befinden. Da beide Beschwerden spruchreif sind, rechtfertigt sich eine Sistierung von Amtes wegen indessen nicht.

E. 2.1

Die Beschwerdeführer erheben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, wollen diese jedoch wenigstens teilweise unter die besonderen Bestimmungen der Stimmrechtsbeschwerde stellen. Nach Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts gegenüber kantonale letztinstanzliche Endentscheiden (vgl. Art. 86 und 90 BGG). Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Von der Beschwerde werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtssachen erfasst (Art. 88 Abs. 1 BGG). Zwischen den beiden Beschwerdearten bestehen gewisse Unterschiede, insbesondere bei der Legitimation, die für Stimmrechtsbeschwerden grundsätzlich weiter gefasst ist als bei der gewöhnlichen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (vgl. Art. 89 Abs. 3 BGG), sowie bei den Beschwerdegründen (vgl. Art. 95 lit. d BGG). Soweit sich die Beschwerdeführer auf die einschlägigen Bestimmungen über die politischen Rechte berufen, gelten im vorliegenden Fall denn auch die grosszügigeren Verfahrensregeln der Stimmrechtsbeschwerde. Mit Blick darauf sind insofern wegen des anwendbaren Grundsatzes der Einheit des Verfahrens gemäss Art. 111 BGG auch die bernischen Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflege in diesem weiteren Sinne auszulegen.

E. 2.2

Die Beschwerdeführer haben vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen, sind als das Verwaltungsgericht um Revision Ersuchende durch den angefochtenen Nichteintretensentscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie sind schon daher zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Das gilt auch für die Beschwerdeführerin 1 als politische Partei, welche die Voraussetzungen des Verbandsbeschwerderechts erfüllt (vgl. zur so genannten "egoistischen Verbandsbeschwerde" BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 mit Hinweisen). In Stimmrechtssachen steht überdies das Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG jeder

Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Ein besonderes (rechtliches) Interesse in der Sache selbst ist nicht erforderlich (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176). Die Beschwerdeführer 2 und 3 sind als im Kanton Bern Stimmberechtigte zur Beschwerde legitimiert. Aber auch die Beschwerdeführerin 1 als politische Partei, die als juristische Person organisiert ist, verfügt über die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.1 S. 175 mit Hinweisen).

E. 2.3

Gemäss Art. 95 lit. a BGG kann mit der Beschwerde an das Bundesgericht die Verletzung von Bundesrecht und in Stimmrechtssachen nach Art. 95 lit. d BGG zusätzlich diejenige der kantonalen verfassungsmässigen Rechte sowie der kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und derjenigen über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden. Diese Rügen prüft das Bundesgericht frei (vgl. BGE 129 I 185 E. 2 S. 190 ; 123 I 175 E. 2d/aa S. 178; je mit Hinweisen).

E. 2.4

Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Zwar wendet das Bundesgericht das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Das setzt aber voraus, dass auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann, diese also wenigstens die Begründungsanforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG erfüllt. Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 134 II 244 E. 2.1 und 2.2 S. 245 f.; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer legen insbesondere nicht rechtsgenügend dar, inwiefern der angefochtene Entscheid gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 sowie Art. 9 BV verstossen sollte, weshalb insoweit auf die Beschwerde nicht einzugehen ist.

E. 3.1

Nach Art. 95 lit. b VRPG kann ein rechtskräftiger Entscheid einer Verwaltungsjustizbehörde auf Gesuch hin abgeändert oder aufgehoben werden, wenn die um Revision ersuchende Partei nachträglich erhebliche Tatsachen erfährt oder entscheidende Beweismittel auffindet, die sie im früheren Verfahren nicht anrufen konnte, unter Ausschluss derjenigen, die nach dem fraglichen, inzwischen rechtskräftigen Entscheid entstanden sind.

E. 3.2

Dass einige Gemeinden die Stimmzettel vernichtet hatten, wurde tatsächlich erst nach dem verwaltungsgerichtlichen Urteil vom 22. Juni 2011 bekannt. Nicht erstellt ist, ob die Stimmzettel schon vor oder erst nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts vernichtet wurden. Zwar ist zu vermuten, dass dies schon vorher stattgefunden hat, der genaue Zeitpunkt müsste aber, soweit dies massgeblich sein sollte, so oder so in einem allfälligen Revisionsverfahren geklärt werden. Kein Hindernis für eine Revision bildet die Kann-Formel in Art 95 VRPG, stellt diese doch die Revision nicht ins Belieben der

zuständigen Justizbehörde (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, N. 1 zu Art. 95 VRPG).

E. 3.3

Den Beschwerdeführern kann nicht vorgeworfen werden, sie hätten das (erste) verwaltungsgerichtliche Urteil vom 22. Juni 2011 direkt beim Bundesgericht anfechten müssen und nicht auf das Revisionsverfahren ausweichen dürfen, was theoretisch im Zeitpunkt, als die Vernichtung der Stimmzettel erstmals bekannt wurde (5. August 2011), noch kurzzeitig möglich gewesen wäre. Ohnehin fraglich erscheint, wann die Anfechtungsfrist für die Beschwerdeführer, die nicht am Verfahren vor dem Verwaltungsgericht beteiligt waren, zu laufen begonnen hätte; fraglich ist auch, ob die Legitimation in einem so weiten Sinne anzuerkennen wäre, weil es sich um einen Stimmrechtsfall handelt. Auf solche Fragen wies bereits die Vorinstanz hin, konnte sie aber aufgrund ihrer Begründung offen lassen.

E. 3.4

Selbst wenn die Möglichkeit eines allfälligen Revisionsverfahrens vor dem Verwaltungsgericht offen stünde, schliesst dies die Zuständigkeit des Regierungsrates, die Wiederholung der Abstimmung anzuordnen, nicht von vornherein aus, falls von einer eigenständigen Kompetenz desselben dazu auszugehen ist, in welchem Fall sich die Zuständigkeiten überschneiden können (vgl. MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N. 5 zu Art. 95 VRPG). Gemäss Art. 18 Abs. 2 GPR stellt der Regierungsrat aufgrund eines Berichts der Staatskanzlei die Ergebnisse kantonaler Abstimmungen fest (Erwahrung). Nach Art. 67 GPR übt der Regierungsrat die Oberaufsicht über die eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen und Wahlen aus (Abs. 1), und er erlässt die zum Vollzug des Gesetzes über die politischen Rechte erforderlichen Verordnungen und Weisungen, setzt die Abstimmungs- und Wahltag fest und erwahrt die Ergebnisse der Abstimmungen und Wahlen, soweit hierfür nicht andere Behörden zuständig sind (Abs. 2). Der Regierungsrat verfügt mithin über eine selbständige Zuständigkeit für die Ansetzung von Abstimmungen und die Anerkennung der sich daraus ergebenden Resultate. Ihm kommt damit auch eine konkrete Verantwortung für die korrekte Ermittlung des wahren Volkswillens zu.

E. 3.5

Wie das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 22. Juni 2011 ausgeführt hat, schliesst Art. 93 Abs. 2 GPR die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen Akte (Handlungen und Beschlüsse) des Grossen Rates und des Regierungsrates betreffend kantonale Abstimmungen und Wahlen aus, was mit Art. 88 Abs. 2 BGG grundsätzlich vereinbar ist. Dazu zählt an sich auch der Erwahrungsbeschluss. Die Ermittlung der Ergebnisse von kantonalen Abstimmungen mündet jedoch grundsätzlich immer in einen Erwahrungsbeschluss des Regierungsrates. Nach Art. 93 Abs. 1 GPR entscheidet das Verwaltungsgericht über Abstimmungsbeschwerden, mit denen die Ergebnisse einer kantonalen Abstimmung angefochten werden. Das Verwaltungsgericht erachtet daher entsprechende Beschwerden als zulässig und bejahte im vorliegenden Fall gestützt darauf seine eigene Zuständigkeit, ohne sich freilich ausdrücklich zu den damit verknüpften rechtlichen Auswirkungen auf den Erwahrungsbeschluss zu äussern.

E. 3.6

Grundsätzlich stand es mithin in der Kompetenz des Regierungsrates, unabhängig von einem Revisionsverfahren, wenn auch durchaus auf der Grundlage des rechtskräftigen

verwaltungsgerichtlichen Urteils bzw. in logischer Fortsetzung desselben, eine Abstimmungswiederholung anzuordnen. Im Übrigen kann ein Erwahrensentscheid auch in Wiedererwägung gezogen werden und es besteht unter Umständen sogar ein Anspruch darauf (vgl. BGE 113 Ia 146). Im vorliegenden Fall wurde der ursprüngliche Erwahrensbeschluss vom 23. Februar 2011 als Feststellung des Abstimmungsergebnisses (vgl. Art. 18 Abs. 2 GRP) zwar weder vom Regierungsrat noch vom Verwaltungsgericht formell aufgehoben, er verlor aber spätestens mit dem verwaltungsgerichtlichen Urteil vom 22. Juni 2011 jegliche Rechtswirkung, die über die Feststellung des damals ermittelten reinen Stimmenverhältnisses hinausging. Immerhin hatte das Verwaltungsgericht die beiden bei ihm eingereichten Beschwerden ausdrücklich gutgeheissen, wobei in einer Beschwerde nebst dem Begehren auf Nachzählung der Antrag gestellt worden war, "die Abstimmung ... sei aufzuheben", womit nur der Erwahrensbeschluss bzw. die darin enthaltene Feststellung des Stimmenverhältnisses gemeint sein konnte. Ob das Verwaltungsgericht oder allenfalls der Regierungsrat den Erwahrensbeschluss formell hätte aufheben müssen, kann hier jedoch offen bleiben. So oder so war es dem Regierungsrat inhaltlich nicht verwehrt, selbständig im Sinne des verwaltungsgerichtlichen Urteils einen Weg zu finden, um die Ermittlung des wahren Volkswillens sicherzustellen, der nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts nicht mit dem ausgezählten und damals vom Regierungsrat entsprechend erwarnten Stimmenverhältnis übereinstimmen muss. Aus eigener Kompetenz in Angelegenheiten der Durchführung und Organisation von Wahlen und Abstimmungen oblag es dem Regierungsrat auch ohne ausdrückliche spezifische gesetzliche Grundlage für eine Abstimmungswiederholung, für die vorliegende Konstellation eine geeignete Lösung zu suchen. Der Regierungsrat war daher auch nicht verpflichtet, anstelle eigenen Handelns selbst ein Revisionsgesuch beim Verwaltungsgericht einzureichen.

E. 3.7

Indem der Regierungsrat selbständig tätig wurde und die Wiederholung der Abstimmung anordnete, handelte er demnach aus eigener Kompetenz. Dies ist mit der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte und der freien Willensbildung (vgl. Art. 34 Abs. 2 BV) vereinbar und verletzt auch nicht das bernische Gesetzesrecht in Angelegenheiten der politischen Rechte.

E. 4.1

Der angefochtene Entscheid verstösst überdies nicht gegen die bernischen Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege. Eine freie Überprüfung derselben als kantonale Normen entfällt ohnehin (vgl. Art. 95 BGG), und deren willkürliche Auslegung und Anwendung machen die Beschwerdeführer nicht geltend, weshalb darauf nicht einzugehen ist (vgl. E. 2.4). Zu prüfen ist hingegen, ob wegen zu enger Auslegung der kantonalen Verfahrensbestimmungen der Grundsatz der Einheit des Verfahrens gemäss Art. 111 Abs. 1 BGG , insbesondere in Verbindung mit Art. 89 Abs. 3 BGG , verletzt ist.

E. 4.2

Zwar ist ein besonderes (rechtliches) Interesse in der Sache selbst in Stimmrechtssachen nicht erforderlich (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176) und sind die Beschwerdeführer zur Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde grundsätzlich berechtigt (vgl. E. 2.2). Damit waren sie es auch vor der Vorinstanz, was sich auf die Legitimation zur Stellung eines Revisionsgesuchs auswirken konnte. Den Beschwerdeführern stand es aber offen, den

regierungsrätlichen Entscheid anzufechten, die Abstimmung zu wiederholen, was sie im Übrigen ja auch getan haben. Damit konnten sie ihre Rechte in jenem Verfahren grundsätzlich wahrnehmen.

E. 4.3

Wohl trifft es zu, dass die Beschwerdeführer in keinem Verfahren mehr ihren Standpunkt einbringen konnten, anstelle der Abstimmungswiederholung sei auf die Erhaltung des ursprünglichen Stimmenverhältnisses zurückzukommen. Für den Regierungsrat war aufgrund des Verwaltungsgerichtsurteils vom 22. Juni 2011 rechtskräftig und damit verbindlich entschieden, dass die Vermutung bestand, die Ermittlung des Volkswillens könne aufgrund des äusserst knappen Stimmenverhältnisses unzutreffend sein, weshalb dieses zu verifizieren sei. Nachdem das Verwaltungsgericht in diesem Sinne im vorliegenden Fall geurteilt hatte, das festgestellte Abstimmungsergebnis sei als solches ohne weitere Kontrolle nicht gültig, konnte der Regierungsrat nicht mehr darauf abstellen. Die Beschwerdeführer hatten aber kein aktuelles praktisches Interesse mehr an der Revision des entsprechenden Entscheids des Verwaltungsgerichts, weil der Regierungsrat inzwischen aus eigener Kompetenz bereits die Wahlwiederholung angeordnet hatte. Daran hätte auch ein Revisionsurteil des Verwaltungsgerichts nichts mehr zu ändern vermocht.

E. 4.4

Der vorliegende Fall, in der es um eine Abstimmung und deren Auswirkungen geht, unterscheidet sich insofern grundsätzlich von einem üblichen verwaltungsrechtlichen individuell-konkreten Streitfall, wo Einiges dafür spricht, bei Vorliegen eines gerichtlichen Urteils sowie eines Revisionsgrundes dem Revisionsprozess regelmässig den Vorrang vor anderen behördlichen Verfahren zu geben. Überschneidungen der Zuständigkeiten erscheinen allerdings auch bei derartigen Konstellationen, insbesondere bei Dauersachverhalten, nicht gänzlich ausgeschlossen (vgl. MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N. 5 zu Art. 95 VRPG). Überdies kann die nachträgliche Entwicklung selbst in solchen Fällen zum Wegfall des praktischen Interesses an einem Revisionsurteil führen.

E. 4.5

Die Beschwerdeführer machen geltend, trotz allenfalls fehlenden praktischen Interesses hätte ihr Revisionsgesuch behandelt werden müssen, weil sich die aufgeworfenen Rechtsfragen jederzeit wieder stellen könnten.

E. 4.5.1

Sie berufen sich dabei auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses zu verzichten ist, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (BGE 137 I 23 E. 1.3.1 S. 25 mit Hinweisen).

E. 4.5.2

In der Sache mag es zwar zutreffen, dass sich die aufgeworfenen Rechtsfragen theoretisch wieder stellen könnten. Erstens ist aber anzunehmen, dass die bernischen Gemeinden aufgrund der Erfahrungen des vorliegenden Falles künftig die Stimmzettel nicht mehr sofort vernichten, sondern das Ende allfälliger Beschwerdefristen bzw. -verfahren abwarten

werden, was eine Wiederholung der gleichen Sachlage relativ unwahrscheinlich erscheinen lässt. Zweitens ist nicht ersichtlich, weshalb es selbst im Falle, dass sich die Ausgangslage wiederholen würde, nicht rechtzeitig zu einem Rechtsmittelentscheid kommen sollte, bei dem auch berücksichtigt werden könnte, dass Stimmzettel nachträglich vernichtet worden wären. Die kantonalen Behörden dürften diese Möglichkeit künftig ebenfalls im Auge behalten und vor Anordnung einer allfälligen Nachzählung prüfen, ob alle Stimmzettel tatsächlich noch vorhanden sind. Schliesslich trug der angefochtene Entscheid, auch wenn er in seiner Begründung nicht in allen Teilen durch Verständlichkeit überzeugt, dazu bei, die Situation nicht durch widersprüchliche bzw. gegenläufige Entscheide verschiedener Behörden noch zusätzlich zu verschärfen, wie sich das durch eine materielle Behandlung des Revisionsgesuchs hätte ergeben können. Nur schon dies überwiegt allfällige öffentliche Interessen an der Beantwortung der aufgeworfenen Rechtsfragen wegen deren eventueller grundsätzlicher Bedeutung.

E. 4.6

Damit verletzt der angefochtene Entscheid weder das einschlägige Verfahrensrecht im Sinne des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens (Art. 111 Abs. 1 BGG) noch läuft er auf eine formelle Rechtsverweigerung nach Art. 29 BV hinaus.

E. 5

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG).

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