



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	143-2024
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.199
Eingereicht am:	10.06.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Messerli (Nidau, EVP) (Sprecher/in) Bichsel (Zollikofen, SVP) Gerber (Schüpfen, Die Mitte) Buri (Konolfingen, GLP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	1253/2024 vom 04. Dezember 2024
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung

Für eine freie und unverfälschte Meinungsbildung bei Abstimmungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, zu veranlassen, dass den Abstimmungsbeschwerden gegen die Vorbereitungshandlungen generell die aufschiebende Wirkung (gemäss VRPG Art. 68 Abs. 1) entzogen wird.

Begründung:

Eine Abstimmungsbeschwerde hat gemäss der aktuellen Gesetzesgrundlage aufschiebende Wirkung (Art. 68 Abs. 1 VRPG). Dies bedeutet, dass die Wirksamkeit und Vollziehbarkeit angeordneter Rechtsfolgen bis zum Entscheid über das Rechtsmittel gehemmt bzw. aufgeschoben werden. Mit einer Abstimmungsbeschwerde wird somit die Durchführung der Abstimmung in Frage gestellt.

Bis geklärt ist, ob der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen und die Abstimmung nun tatsächlich durchgeführt werden kann, vergeht zwangsläufig einige Zeit. Die Ungewissheit, ob die Abstimmung nun abgesetzt wird oder nicht, löst bei den Stimmberechtigten Unsicherheiten oder gar Irritationen aus. Die Abstimmungsbeschwerde wird im Rahmen des Abstimmungskampfes deshalb immer wieder als politisches Instrument eingesetzt.

Mit der erwähnten Unsicherheit während dem laufenden Abstimmungskampf, mit den geschürten und möglicherweise gar nicht bestätigten Zweifeln an der Grundlage der Abstimmung oder an der Abstimmungsbotschaft kann sich die Gegnerschaft zusätzliche Nein-Stimmen verschaffen.

Dies ist insofern problematisch, als damit die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe gestört werden. Es ist fraglich, ob das Abstimmungsergebnis dann noch den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

Mit einem Entzug der aufschiebenden Wirkung wird sichergestellt, dass die Abstimmung ordentlich durchgeführt werden kann. Die anschliessende Beurteilung der Beschwerde mitsamt einer allfälligen nachträglichen Ungültigkeitserklärung der Abstimmung soll damit keinesfalls in Frage gestellt werden.

Antwort des Regierungsrates

Beschwerden haben aufschiebende Wirkung, wenn die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (Art. 68 Abs. 1 VRPG¹). Das bedeutet, die in der angefochtenen Verfügung angeordnete Rechtsfolge tritt vorläufig nicht ein und ist bis zum Entscheid über die Beschwerde vollständig gehemmt. Dies gilt im Kanton Bern auch für Abstimmungsbeschwerden.² Zuständig für Abstimmungsbeschwerden ist im Kanton Bern erstinstanzlich das Verwaltungsgericht (bei kantonalen Abstimmungen; Art. 163 PRG³) oder der Regierungsrat bzw. die Regierungsrätin (RSTH) (bei kommunalen Abstimmungen; Art. 63 Abs. 1 Bst. a VRPG). Im Genehmigungsverfahren von Planungen beurteilt das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) Stimmrechtsbeschwerden anstelle des/der RSTH (Art. 61 Abs. 1a BauG⁴).

Bei Abstimmungsbeschwerden gegen Vorbereitungshandlungen (d. h. Akte, die im Hinblick auf eine konkret bevorstehende Abstimmung ergehen wie bspw. die Informationen in der Botschaft des Gemeinderates) hat die aufschiebende Wirkung folgende Auswirkungen: Sofern die Beschwerde *nach* der Abstimmung eingereicht wird, hemmt die aufschiebende Wirkung den Vollzug des Ergebnisses, d. h. das Abstimmungsergebnis kann (noch) nicht umgesetzt werden. Sofern die Beschwerde *vor* der Abstimmung eingereicht wird, ist zu differenzieren: Richtet sich die Beschwerde gegen den Akt, mit welchem der Abstimmungstermin angeordnet wurde, führt die aufschiebende Wirkung dazu, dass die Abstimmung *nicht* wie angeordnet stattfindet.⁵ Richtet sich die Beschwerde hingegen *nicht* gegen den Akt, mit welchem der Abstimmungstermin angeordnet wurde, sondern gegen eine andere Handlung im Vorfeld der Abstimmung, hat die aufschiebende Wirkung grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Durchführung der Abstimmung.⁶ Um die Abstimmung in diesen Fällen auszusetzen und zu verschieben, bedarf es einer vorsorglichen Massnahme.⁷

Die das Beschwerdeverfahren instruierende Behörde kann die aufschiebende Wirkung aus wichtigen Gründen von Amtes wegen oder auf Antrag entziehen (Art. 68 Abs. 4 VRPG). In diesem Fall tritt die angeordnete Rechtsfolge sofort in Kraft, obschon noch über die Beschwerde entschieden werden muss. Wann ein solch wichtiger Grund vorliegt, wird in Art. 68 Abs. 5 VRPG umschrieben. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung erfolgt mittels Zwischenverfügung (Art. 61 Abs. 1 Bst. g VRPG). Ein wichtiger Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung ist bei Abstimmungsbeschwerden dann anzunehmen, wenn die Beschwerdeführenden *keine*

¹ BSG 155.21

² Einige kantonale Verwaltungsrechtspflegeordnungen entziehen der Beschwerde wegen politischer Rechte die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen bspw. ZH, LU, GL, ZG, BL, SH, SG, GR, AG, TG (vgl. Luka Markic, in Braun Binder/Glaser [Hrsg.], Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, SSV Nr. 1; N. 383).

³ BSG 141.1

⁴ BSG 721.0

⁵ Beispiel: Beschwerde gegen die Abstimmungsbotschaft des Gemeinderates, da diese nicht ausreichend über die Abstimmungsvorlage informiert habe. Soll die Abstimmung trotz der Beschwerde wie geplant stattfinden, hat die instruierende Behörde die aufschiebende Wirkung mittels Zwischenverfügung zu entziehen (vgl. dazu VGE 2021/156/157 vom 4.6.2021).

⁶ Beispiel: Beschwerde gegen Versand einer Abstimmungsempfehlung durch den Regierungsrat – zusätzlich zum amtlichen Stimmmaterial oder Beschwerde gegen politische Positionierung der Landeskirchen und Kirchengemeinden im Abstimmungskampf wie bei der Konzernverantwortungsinitiative

⁷ vgl. Luka Markic, a.a.O., N. 382 und Fn. 1037

berechtigten Zweifel an einer korrekten Information der Stimmbeteiligten sowie politischen Willensbildung zu begründen vermögen und aufgrund der zeitlichen Nähe zum streitbetroffenen Urnengang die Gefahr besteht, dass die Beschwerde nicht rechtzeitig vor dem fraglichen Termin behandelt werden kann.⁸ Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass der Beschwerde grundsätzlich die aufschiebende Wirkung zu belassen ist, wenn die Beschwerdeführenden *berechtigte Zweifel* daran zu erwecken vermögen, dass Willensbildung und Stimmabgabe frei und unverfälscht erfolgen können, auch wenn dies gegebenenfalls eine Verschiebung des Abstimmungstermins erfordert.⁹

Die Motionäre verlangen, dass Abstimmungsbeschwerden gegen Vorbereitungshandlungen von Gesetzes wegen *keine* aufschiebende Wirkung zukommen soll. Die Motion erfasst dem Wortlaut nach nur Abstimmungen, nicht aber Wahlen. Zudem bezieht sie sich nur auf Vorbereitungshandlungen; nicht erfasst sind demnach Unregelmässigkeiten bei der Abstimmung selbst (z. B. falsche Stimmzählung). Kommt Abstimmungsbeschwerden *keine* aufschiebende Wirkung zu, bedeutet dies, dass der angefochtene Akt seine Wirkung trotz der Beschwerde entfaltet. Richtet sich die Beschwerde gegen den Akt, mit welchem der Abstimmungstermin angeordnet wurde, hat dies zur Folge, dass die Abstimmung trotz Beschwerde wie angeordnet stattfindet. Soll die Abstimmung verschoben werden, müsste die instruierende Behörde die aufschiebende Wirkung oder die Verschiebung mittels vorsorglicher Massnahme anordnen (auf Antrag oder von Amtes wegen; Art. 27 Abs. 1 VRPG). Bei Beschwerden, die sich *nicht* gegen den Akt richten, mit dem die Abstimmung angeordnet wurde, würde sich bezüglich Abstimmungstermin nichts ändern: die Verschiebung muss in diesen Fällen so oder anders mittels vorsorglicher Massnahme angeordnet werden.

Die Motionäre argumentieren, es komme nicht selten vor, dass Abstimmungsbeschwerden als politisches Instrument im Abstimmungskampf eingesetzt würden. Heute führe dies dazu, dass unklar sei, ob eine Abstimmung wie geplant durchgeführt werden könne. Es sei gar möglich, dass eine Abstimmung wegen einer Beschwerde zunächst abgesetzt und dann letztlich trotzdem wieder wie angekündigt durchgeführt werde (falls die aufschiebende Wirkung im Beschwerdeverfahren entzogen wird). Dies führe zu erheblicher Rechtsunsicherheit, weshalb es sich aufdränge, Abstimmungsbeschwerden gegen Vorbereitungshandlungen die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen zu entziehen. Denn wenn diesen Beschwerden keine aufschiebende Wirkung zukomme, bleibe gewährleistet, dass die Abstimmung wie geplant durchgeführt werden könne, womit Rechtssicherheit geschaffen werde.

Der Regierungsrat ist hingegen der Auffassung, dass die Argumente gegen die von den Motionären angebehrte Gesetzesänderung überwiegen. Im Vordergrund steht dabei, dass das von den Motionären angestrebte Ziel (Rechtsunsicherheit minimieren) mit einer ihren Vorstellungen entsprechenden Gesetzesänderung aus Sicht des Regierungsrates nicht erreicht werden kann. Die von den Motionären angebehrte Gesetzesänderung vermag letztlich an der Ausgangslage nicht viel zu ändern: Nach geltender Rechtslage werden Abstimmungen ebenfalls nicht leichtfertig verschoben und die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde wird allenfalls von Amtes wegen oder auf Antrag hin entzogen.¹⁰ Auch wenn Abstimmungsbeschwerden gegen Vorbereitungshandlungen von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukäme, hätte die das Beschwerdeverfahren instruierende Behörde auf Antrag oder von Amtes wegen im Einzelfall zu entscheiden, ob die Abstimmung trotz Beschwerde am vorgesehenen Termin durchgeführt werden soll oder nicht. Entscheidend müsste auch in diesen Fällen sein, ob begründete Zweifel bestehen, dass die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe gestört sind. Eine Verschiebung des Abstimmungstermins kann ausserdem auch mittels vorsorglicher Massnahmen erreicht werden. Die von den Motionären angesprochene Unsicherheit während dem laufenden

⁸ Daum/Rechsteiner, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 68 N. 48 a. E

⁹ BVR 2009 S. 433 E. 2.3

¹⁰ Vgl. z.B. VGE 2021/156/157 vom 4.6.2021

Abstimmungskampf kann daher auch mit den von den Motionären angebehrten Gesetzesänderung nicht beseitigt werden. Würde Abstimmungsbeschwerden gegen Vorbereitungshandlungen die aufschiebende Wirkung entzogen, führte dies aber zu einer Verschiebung der Parteirollen: Anders als heute müssten die Beschwerdeführenden *die Erteilung* der aufschiebenden Wirkung beantragen, heute beantragen i. d. R. die Gemeinden den Entzug der aufschiebenden Wirkung (oder die Behörde ordnet diesen von Amtes wegen an). Ebenfalls gegen eine Annahme der Motion spricht, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass Abstimmungsergebnisse aufgehoben werden müssen, wenn Abstimmungsbeschwerden keine aufschiebende Wirkung haben. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat darauf hingewiesen, dass die nachträgliche Aufhebung eines Abstimmungsergebnisses dem allgemeinen Vertrauen in das Abstimmungsverfahren mehr schadet als das Verschieben einer Abstimmung (BVR 2009 S. 433 E. 2.3). Unter diesen Umständen erscheint es wenig sinnvoll, vom Grundsatz des VRPG abzuweichen, wonach einer Beschwerde grundsätzlich aufschiebende Wirkung zukommt. Solche Abweichungen stellen eine potenzielle Fehlerquelle dar und sind deshalb zu vermeiden, ausser es sprechen sachliche Gründe für die Ausnahmeregelung. Wie vorstehend dargelegt, ist dies aus Sicht des Regierungsrates vorliegend nicht der Fall.

Zusammengefasst gelangt der Regierungsrat deshalb zum Schluss, dass die in der Motion beschriebenen Unsicherheiten mit der angebehrten Gesetzesänderung nicht oder zumindest nur in Einzelfällen beseitigt werden können. Die Unsicherheiten, die Abstimmungsbeschwerden im Vorfeld einer Abstimmung mit sich bringen, lassen sich nicht ausräumen. Es rechtfertigt sich daher nicht, eine gesetzliche Ausnahme vom Grundsatz zu schaffen, dass einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zukommt. Letztlich würde ein gesetzgeberischer Aufwand entstehen, der abgesehen von einer Verschiebung der Parteirollen ohne grosse Wirkung bliebe. Der Regierungsrat beantragt aus den genannten Gründen die Ablehnung der Motion.

Verteiler

– Grosser Rat