



Übungen im Öffentlichen Recht II

Gruppen 4 und 8

Dr. Luka Markić



Universität
Zürich^{UZH}

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Sachverhalt





Sachverhalt

Im März 2016 wurde bei der Staatskanzlei des Kantons Bern die kantonale Volksinitiative «Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!» eingereicht, die eine Änderung des kantonalen Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000 (BSG 631.1) vorschlug. Vorgesehen waren unter anderem folgende Ergänzungen:

Art. 10

⁵ Eine Gemeinde erhält den Zuschuss [= finanzieller Beitrag gemäss diesem Gesetz] nur noch zur Hälfte ausbezahlt, solange auf ihrem Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann.

(...)

Anhang III

Anlagen oder Einrichtungen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann:

1. In der Stadt Bern: Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 10 Abs. 5, Art. 14 Abs. 2, Art. 35b und Art. 45 Abs. 4 des Gesetzes auf dem Grundstück Bern Gbbl. 1226, Kreis II («Reitschule»), bestehende Nutzung bzw. allfällige nachfolgende vergleichbare Nutzungen.



Sachverhalt

Mit Beschluss vom 21. März 2017 erklärte der Grosse Rat die Volksinitiative «Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!» für ungültig. Der Beschluss wurde am 12. April 2017 im kantonalen Amtsblatt publiziert.



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Frage 1: Materielle Beurteilung



Frage 1: Materielle Beurteilung

Wie beurteilen Sie die rechtliche Gültigkeit der vorgeschlagenen Initiative?



Materielle Beurteilung (BGE 144 I 193)

Art. 59 KV/BE Verfahren

- 1 Der Regierungsrat beurteilt das Zustandekommen, der Grosse Rat die Gültigkeit von Initiativen.
- 2 Initiativen sind ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie
 - a. gegen übergeordnetes Recht verstossen;
 - b. undurchführbar sind;
 - c. die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren.

Prüfung der Einhaltung von «übergeordnetem Recht» i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Bst. a KV/BE

- Gemeindeautonomie (KV – FILAG – KKFG)
- Einschränkung Gemeindeautonomie
- Verhältnismässigkeit der Einschränkung
- Rechtsgleichheit



Autonomie: Begriff

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine **relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit** einräumt:

«Der bundesgerichtlichen Praxis zufolge sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen *nicht abschliessend ordnet*, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung *überlässt und* ihr in diesem Bereich *eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit* einräumt [...]. Der Gestaltungsspielraum muss, um als Garantie des Kantons gelten zu können, sowohl quantitativ (Befugnis, eine wesentliche Frage eigenständig zu beantworten) als auch qualitativ erheblich sein (bezogen auf eine kommunale Angelegenheit; [...]). Inhaltlich kann die Entscheidungsfreiheit sich ebenso auf die *Rechtsetzung* des kommunalen Rechts wie auf die *Rechtsanwendung* des eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Rechts beziehen.»

(BGE 143 I 272 E. 2.3.2)



Materielle Beurteilung (BGE 144 I 193)

Art. 48 KV/BE Kultur

- 1 Kanton und Gemeinden erleichtern den Zugang zur Kultur. Sie fördern das kulturelle Schaffen sowie den kulturellen Austausch.
- 2 Sie berücksichtigen dabei die Bedürfnisse aller Teile der Bevölkerung und die kulturelle Vielfalt des Kantons.



Materielle Beurteilung (BGE 144 I 193)

Art. 48 KV/BE Kultur

- 1 Kanton und Gemeinden erleichtern den Zugang zur Kultur. Sie fördern das kulturelle Schaffen sowie den kulturellen Austausch.
- 2 Sie berücksichtigen dabei die Bedürfnisse aller Teile der Bevölkerung und die kulturelle Vielfalt des Kantons.

Art. 3 KKFG/BE* Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden

- 1 Die Kulturförderung ist eine gemeinsame Aufgabe des Kantons und der Gemeinden.
- 2 Kanton und Gemeinden arbeiten nach Massgabe dieses Gesetzes zusammen und stimmen ihre Massnahmen aufeinander ab.
- 3 Soweit dieses Gesetz keine besonderen Bestimmungen enthält, entscheiden die Gemeinden selbst, wie sie ihre Aufgaben im Bereich der Kulturförderung erfüllen wollen.

* Kantonales Kulturförderungsgesetz des Kantons Bern vom 12. Juni 2012 (KKFG/BE; BSG 423.11).



BGE 144 I 193 E. 7.4.1

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht [...].



BGE 144 I 193 E. 7.4.1

Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts kann sich eine Gemeinde in Verbindung mit der Rüge der Verletzung ihrer Autonomie auf weitere Verfassungsrechte und -grundsätze berufen, namentlich auf die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), den Schutz vor Willkür bzw. die Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9 BV) sowie die Grundsätze staatlichen Handelns gemäss Art. 5 BV.



BGE 144 I 193 E. 7.4.5

Die mit der kantonalen Volksinitiative "Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!" verbundene Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Stadt Bern hält auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) nicht stand. Die drohenden finanziellen Nachteile [ca. 54 Mio. Franken] für die Stadt Bern stehen nur in geringem Umfang in einem Zusammenhang mit den Mehrkosten für die Polizeieinsätze (maximal einige Mio. Franken pro Jahr) und der finanziellen Unterstützung (in der Höhe von insgesamt ca. 720'000 Franken pro Jahr). Sie betragen mehr als das Zehnfache der höchstzurechenbaren Beträge und sprengen jedes vernünftige Mass.



Frage 1: Fazit

Wie beurteilen Sie die rechtliche Gültigkeit der vorgeschlagenen Initiative?

- Eine Gemeinde kann sich in Verbindung mit der Rüge der Verletzung ihrer Autonomie auf weitere Verfassungsrechte und -grundsätze berufen.
- Die Volksinitiative schränkt die der Stadt Bern im Bereich der lokalen Kulturförderung zukommende Autonomie durch eine finanzielle Sanktion faktisch übermässig ein und hält auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht stand (BGE 144 I 193 E. 7.4.2–7.4.5). Die Initiative verstösst ausserdem gegen das Rechtsgleichheitsgebot (ebd. E. 7.4.6).
- Ungültigkeit der Initiative



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Frage 2: Beschwerdemöglichkeit



Frage 2: Beschwerdemöglichkeit

Kann die Ungültigkeitserklärung des Grossen Rates vor Bundesgericht angefochten werden?



Beschwerde in Stimmrechtssachen

1. Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt
2. Vorinstanz
3. Rechtsmittelinstanz / Beschwerdeinstanz
4. Legitimation / Beschwerdebefugnis
5. Beschwerdegründe / Rügen (u. Kognition)
6. Formalien (Form und Frist)



1. Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt

Art. 76 VRPG/BE*

Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde

2 wegen Zuständigkeit anderer Instanzen

¹ Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig gegen Verfügungen und Entscheide
a des Grossen Rates und seiner Organe, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht,
[...]

* Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern vom 23. Mai 1989 (VRPG/BE; BSG 155.21)



1. Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt

Art. 162 PRG/BE*

Beschwerde

1. Gegenstand

¹ [...]

² Unzulässig ist die Beschwerde gegen Akte des Grossen Rates und des Regierungsrates. In diesen Fällen steht die Beschwerde an das Bundesgericht offen (Art. 88 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgerichtsgesetz [Bundesgerichtsgesetz, BGG]).

* Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Bern vom 5. Juni 2012 (PRG/BE; BSG 141.1)



1. Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt

Art. 32 [VGG] Ausnahmen

¹ Die Beschwerde ist unzulässig gegen:

- b. Verfügungen betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie Volkswahlen und -abstimmungen;

3. Abschnitt: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Art. 82 [BGG] Grundsatz

Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden:

- a. gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts;
- b. gegen kantonale Erlasse;

c. betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen.



2. Vorinstanz

Art. 88 Vorinstanzen in Stimmrechtssachen

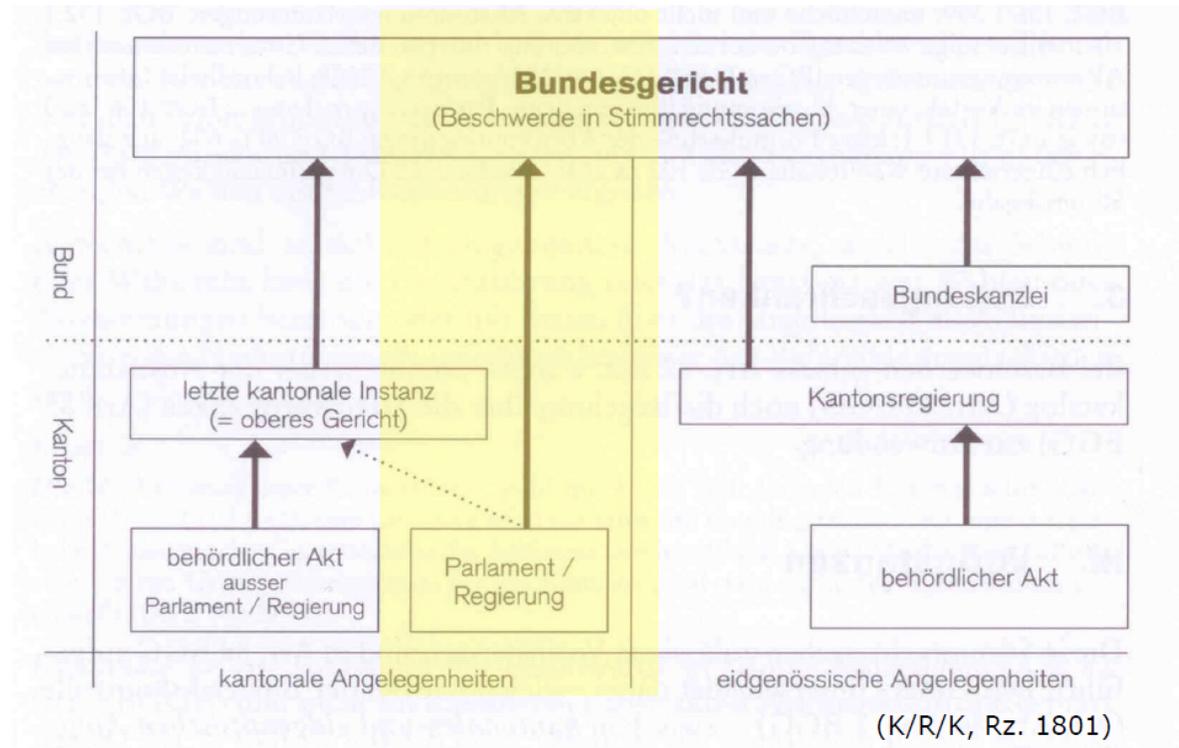
¹ Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen sind zulässig:

- a. in kantonalen Angelegenheiten gegen Akte letzter kantonalen Instanzen;
- b. in eidgenössischen Angelegenheiten gegen Verfügungen der Bundeskanzlei und Entscheide der Kantonsregierungen.

² Die Kantone sehen gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor. Diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung.

Beachte: Art. 29a Satz 2 BV!

3. Rechtsmittelinstanz / Beschwerdeinstanz





4. Legitimation / Beschwerdebefugnis

Art. 89 Beschwerderecht

¹ Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer:

- a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat;
- b. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist; und
- c. ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.



4. Legitimation / Beschwerdebefugnis

Art. 89 Beschwerderecht

² Zur Beschwerde sind ferner berechtigt:

- a. die Bundeskanzlei, die Departemente des Bundes oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, die ihnen unterstellten Dienststellen, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann;
- b. das zuständige Organ der Bundesversammlung auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses des Bundespersonals;
- c. Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt;
- d. Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt.

³ **In Stimmrechtssachen (Art. 82 Bst. c) steht das Beschwerderecht ausserdem jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist.**



5. Beschwerdegründe / Rügen (u. Kognition)

2. Abschnitt: Beschwerdegründe

Art. 95 Schweizerisches Recht

Mit der Beschwerde kann die Verletzung gerügt werden von:

- a. Bundesrecht;
- b. Völkerrecht;
- c. kantonalen verfassungsmässigen Rechten;
- d. kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen;**
- e. interkantonalem Recht.

[hier i.V.m. Art. 59 Abs. 2 Bst. a
(und allenfalls: Bst. c) KV BE]



6. Formalien (Form und Frist)

6. Titel: Rechtspflege

[hier nicht einschlägig]

Art. 77 [BPR] Beschwerden

¹ Bei der Kantonsregierung kann Beschwerde geführt werden:

- a. wegen Verletzung des Stimmrechts nach den Artikeln 2–4, Artikel 5 Absätze 3 und 6 sowie den Artikeln 62 und 63 (Stimmrechtsbeschwerde);
- b. wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde);
- c. wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde).

² Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingeschrieben einzureichen.



6. Formalien (Form und Frist)

4. Abschnitt: Beschwerdefrist

Art. 100 [BGG] Beschwerde gegen Entscheide

¹ Die Beschwerde gegen einen Entscheid ist innert 30 Tagen nach der Eröffnung der vollständigen Ausfertigung beim Bundesgericht einzureichen.

² [...]

³ Die Beschwerdefrist beträgt fünf Tage:

a. [...]

b. bei Entscheiden der Kantonsregierungen über Beschwerden gegen eidgenössische Abstimmungen.

⁴ Bei Entscheiden der Kantonsregierungen über Beschwerden gegen die Nationalratswahlen beträgt die Beschwerdefrist drei Tage.

⁵⁻⁷ [...]



6. Formalien (Form und Frist)

- Publikation des Beschlusses des Grossen Rates des Kantons Bern im Amtsblatt am 12. April 2017
- Fristbeginn?
- Fristende?



6. Formalien (Form und Frist)

Art. 46 [BGG] Stillstand

¹ Gesetzlich oder richterlich nach Tagen bestimmte Fristen stehen still:

- a. vom siebenten Tag vor Ostern bis und mit dem siebenten Tag nach Ostern;
- b.–c. [...]

² Absatz 1 gilt nicht in Verfahren betreffend:

- a.–b. [...]
- c. Stimmrechtssachen (Art. 82 lit. c);
- d.–e. [...]



6. Formalien (Form und Frist)

- Publikation des Beschlusses des Grossen Rates des Kantons Bern im Amtsblatt am 12. April 2017
- Fristbeginn: 13. April 2017
- Fristende: 12. Mai 2017

- Im konkreten Fall: Die Beschwerden wurden am 20. April 2017 eingereicht.



Frage 2: Fazit

Kann die Ungültigkeitserklärung des Grossen Rates vor Bundesgericht angefochten werden?

- Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen (kurz: Beschwerde in Stimmrechtssachen/Stimmrechtsbeschwerde; Art. 82 Bst. c BGG)



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Frage 3: Anspruch auf Ungültigerklärung?



Frage 3: Anspruch auf Ungültigerklärung?

Angenommen, die Initiative wäre für gültig erklärt worden: Hätte dieser Beschluss vor Bundesgericht angefochten werden können und wenn nicht, bestünde in anderer Form Rechtsschutz?



Frage 3: Anspruch auf Ungültigerklärung?

BGer., Urteil 1C_267/2016 vom 3. Mai 2017, unveröffentlichte E. 1.1 in BGE 143 I 361

«Sofern das kantonale Recht vorsieht, dass eine Behörde von Amtes wegen prüft, ob eine kantonale Volksinitiative mit höherrangigem Recht vereinbar ist, kann mit der so genannten Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 lit. c BGG geltend gemacht werden, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für gültig erklärt worden bzw. werde den Stimmberechtigten zu Unrecht zur Abstimmung unterbreitet. Der Bürger hat diesfalls einen Anspruch, dass die obligatorische Kontrolle der Rechtmässigkeit korrekt durchgeführt wird, damit die Stimmbürgerschaft sich nicht zu Bestimmungen äussern muss, die von vornherein materiell höherrangigem Recht widersprechen [...].»



Frage 3: Fazit

Angenommen, die Initiative wäre für gültig erklärt worden: Hätte dieser Beschluss vor Bundesgericht angefochten werden können und wenn nicht, bestünde in anderer Form Rechtsschutz?

- Ja, mit der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 Bst. c BGG kann geltend gemacht werden, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für gültig erklärt worden.
- Die Stimmberechtigten haben einen Anspruch darauf, dass die obligatorische Rechtmässigkeitskontrolle korrekt durchgeführt wurde.