

100.2014.125U
HAT/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 30. Juni 2014

Verwaltungsrichter Häberli
Gerichtsschreiberin Büchi

1. A. _____
2. B. _____
3. C. _____
4. D. _____

alle p.A. Initiativkomitee PubliLac, A. _____

Beschwerdeführende



_____ gegen

Einwohnergemeinde Nidau

handelnd durch den Gemeinderat, Schulgasse 2, Postfach 240, 2560 Nidau

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Schloss, 2560 Nidau

betreffend Ungültigerklärung der kommunalen Volksinitiative «PubliLac»; Nichteintreten auf die Beschwerde (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 22. April 2014; gbv-pmc 2/2013)

Sachverhalt:

A.

Am 4. September 2012 ist in der Einwohnergemeinde (EG) Nidau die Volksinitiative «PubliLac» eingereicht worden, die ein «öffentliches und attraktives Seeufer» fordert. Mit Verfügung vom 19. Juni 2013 erklärte der Gemeinderat der EG Nidau diese Initiative für ungültig.

B.

Am 12. Juli 2013 gelangte das Initiativkomitee – handelnd durch A._____, B._____, C._____ und D._____ – an das Regierungsstatthalteramt (RSA) Biel/Bienne. Dieses trat mit Entscheid vom 22. April 2014 nicht auf die Beschwerde ein, weil diese verspätet sei.

C.

Hiergegen haben A._____, B._____, C._____ und D._____ am 1. Mai 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, der Entscheid des RSA sei aufzuheben und die Angelegenheit zum materiellen Entscheid an dieses zurückzuweisen.

Die EG Nidau schliesst mit Beschwerdeantwort vom 18. Juni 2014 sinngemäss auf Gutheissung der Beschwerde. Mit Vernehmlassung vom 18. Juni 2014 beantragt das RSA Biel/Bienne demgegenüber, die Beschwerde sei abzuweisen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Das RSA ist auf das Rechtsmittel der Beschwerdeführenden nicht eingetreten (vorne Bst. B), weshalb sich deren Beschwerdebefugnis für das verwaltungsgerichtliche Verfahren unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid ergibt (vgl. BVR 2006 S. 481 E. 1.2; zuletzt VGE 2013/372 vom 25.2.2014, E. 1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 3, Art. 65 N. 6). Dies gilt auch bezüglich des Beschwerdeführers 1 und zwar unabhängig davon, ob dieser im vorinstanzlichen Verfahren zur Beschwerdeführung legitimiert ist. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, findet die ordentliche dreissigtägige Beschwerdefrist (Art. 81 Abs. 1 VRPG) und nicht die zehntägige Frist zur Anfechtung von Entscheidungen betreffend Vorbereitungs-handlungen in kommunalen Abstimmungssachen Anwendung (vgl. Art. 81 Abs. 2 Bst. b VRPG).

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

1.3 Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide behandeln die Mitglieder des Verwaltungsgerichts als Einzelrichterin oder Einzelrichter (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

Streitig und zu prüfen ist vor Verwaltungsgericht einzig, ob im vorinstanzlichen Verfahren rechtzeitig Beschwerde erhoben worden ist.

2.1 Im Allgemeinen beträgt die Beschwerdefrist im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren dreissig Tage (Art. 67 VRPG). Gemäss Art. 67a VRPG ist auch in kommunalen Abstimmungssachen grundsätzlich innert dreissig Tagen (nach der

Abstimmung) Beschwerde zu erheben (Abs. 2 Satz 1). Allerdings gilt für die Anfechtung von Handlungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen eine kürzere Beschwerdefrist von lediglich zehn Tagen (Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3). Dieselbe zehntägige Frist gilt für kommunale Wahlsachen (Abs. 1).

2.2 Die Vorinstanz hat die Ungültigerklärung der Initiative «PubliLac» durch den Gemeinderat vom 19. Juni 2013 als Vorbereitungshandlung im Sinn von Art. 67a Abs. 2 Satz 2 VRPG betrachtet, weshalb sie von einer zehntägigen Beschwerdefrist ausgegangen ist. Diese Frist hätten die Beschwerdeführenden mit ihrer Eingabe vom 12. Juli 2013 offensichtlich nicht eingehalten. Zwar werde in der Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung fälschlicherweise auf eine dreissigtägige Beschwerdefrist hingewiesen, jedoch seien die Beschwerdeführenden nicht in ihrem Vertrauen auf diese unrichtige Rechtsmittelbelehrung zu schützen (Ziff. 2.5 des angefochtenen Entscheids). – Die Beschwerdeführenden bestreiten zunächst, dass hier eine Vorbereitungshandlung im Sinn von Art. 67a Abs. 2 Satz 2 VRPG betroffen ist. Der Hinweis auf eine Literaturstelle, mit dem die Vorinstanz ihre Rechtsauffassung zu begründen suche, sei unrichtig, weil die betreffende Passage verkürzt wiedergegeben werde. Es bestehe denn auch bei der Ungültigerklärung einer kommunalen Volksinitiative kein Anlass für eine Verkürzung der ordentlichen dreissigtägigen Beschwerdefrist, weil die Klärung der Rechtslage nicht besonders dringlich sei. Ferner dürften ihnen aus einer fehlerhaften Rechtsmittelbelehrung keine Nachteile erwachsen. Es bestehe kein Anlass, hier von diesem Grundsatz abzuweichen: Anders als die Vorinstanz annehme, hätte sich eine allfällige Säumnis durch Konsultation der verfahrensrechtlichen Bestimmungen nicht vermeiden lassen, nenne doch der einschlägige Art. 67a Abs. 2 VRPG sowohl die Frist von dreissig als auch jene von zehn Tagen. Der vermeintliche Fehler in der Rechtsmittelbelehrung wäre ohne juristische Kenntnisse, insbesondere hinsichtlich der Definition der Vorbereitungshandlung, nicht ersichtlich gewesen. – Die Beschwerdegegnerin schliesst sich in ihrer Vernehmlassung dieser Betrachtungsweise der Beschwerdeführenden ausdrücklich an.

2.3 Auch wenn im Wortlaut nur von Wahl- und Abstimmungssachen die Rede ist, regelt Art. 67a VRPG die Fristen für die Beschwerdeführung im gesamten Bereich der kommunalen politischen Rechte. Es ist denn auch unstrittig, dass diese Gesetzesbestimmung hier Anwendung findet, obschon die Gültigkeit einer (kommunalen) Volksinitiative bzw. eine Verfügung gemäss Art. 17 des

Gemeindegengesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) und nicht eine Wahl oder Abstimmung als solche im Streit liegt. Wie die Verfahrensbeteiligten richtig erkannt haben ist mithin entscheidend, ob hier tatsächlich eine Handlung im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Abstimmung betroffen ist. Diesfalls gilt die kürzere zehntägige Frist für die Beschwerdeerhebung, andernfalls die ordentliche dreissigtägige Beschwerdefrist, die auch für die Anfechtung kommunaler Hoheitsakte im Bereich der politischen Rechte den Regelfall bildet (vgl. vorne E. 2.1).

2.3.1 Die Vorinstanz hat ihre Auffassung, die Ungültigerklärung der Initiative «PubliLac» durch den Gemeinderat stelle eine Vorbereitungshandlung dar, nicht näher begründet. Sie verweist diesbezüglich lediglich auf eine Literaturstelle, gemäss der «Beschlüsse und Verfügungen in Abstimmungssachen, namentlich Vorbereitungshandlungen wie [...] die Ungültigerklärung einer Initiative mittels Verfügung (Art. 17 GG)» nach Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 VRPG anfechtbar seien (Ziff. 2.2 des angefochtenen Entscheids). Beschwerdeführende und Beschwerdegegnerin wenden zu Recht ein, das RSA habe die betreffende Textpassage falsch verstanden und in seinen Erwägungen verkürzt wiedergegeben: Unter dem Titel «Gegenstand der Beschwerde» nennt der Autor dort nämlich verschiedene Beispiele kommunaler Hoheitsakte, die gestützt auf die Regelung von Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 VRPG mit Beschwerde anfechtbar sind und zählt nicht etwa Spielarten von Vorbereitungshandlungen für Abstimmungen auf. Er führt aus, neben «Wahlen und Abstimmungen als solche» seien «auch andere 'Beschlüsse und Verfügungen in Abstimmungssachen', namentlich Vorbereitungshandlungen wie die Information über eine bevorstehende Abstimmung, verfahrensrechtliche Anordnungen, die Ungültigerklärung einer Initiative mittels Verfügung (Art. 17 GG) und anderes mehr» anfechtbar (Ueli Friedrich, Gemeinderecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 243, N. 250). Bei korrekter Lektüre bezeichnet der Autor also bloss «die Information über eine bevorstehende Abstimmung» als Vorbereitungshandlung, wobei er die Vorbereitungshandlungen ihrerseits dann als eine von mehreren Formen von anfechtbaren «Beschlüssen und Verfügungen in Abstimmungssachen» betrachtet. Die betreffende Literaturstelle lässt sich deshalb nicht als Beleg dafür anführen, dass die Ungültigerklärung einer Initiative eine Vorbereitungshandlung im Sinn von Art. 67a Abs. 2 Satz 2 VRPG darstellt. Weitere Literaturstellen, welche eine Qualifizierung als Vorbereitungshandlung bejahen würden, werden nicht genannt; prima vista wird diese Rechtsauffassung denn auch im Schrifttum von niemandem vertreten.

2.3.2 Inwiefern eine auf Art. 17 GG gestützte Verfügung als Handlung im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Abstimmung erscheinen könnte, ist nicht ersichtlich: Zunächst ist zu bemerken, dass gemäss Art. 15 Abs. 3 GG Initiativen den Stimmberechtigten nur dann zu unterbreiten sind, wenn sie einen Gegenstand regeln, welcher der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt (vgl. Art. 23 GG), oder wenn das zuständige Gemeindeorgan ihr nicht zustimmt. Es folgt also nicht auf jede Genehmigung eine Abstimmung. Sodann bildet die Genehmigung auch in jenen Fällen, in denen später über die Initiative abgestimmt wird, keine Vorbereitungshandlung. Als solche gelten jene Akte, die bereits im Hinblick auf eine konkret bevorstehende Abstimmung erfolgen, etwa das Formulieren der Abstimmungsfragen (BGE 106 Ia 20 E. 1), das Verfassen und der Versand der Abstimmungsbotschaft (BGE 136 I 389) oder die Festsetzung des Abstimmungstermins (BGer 1C_185/2007 vom 6.11.2007, E. 1.1; vgl. auch BGE 130 I 290 E. 4 und 5, 132 I 104 E. 4 und 5 sowie Gerold Steinmann in Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl. 2011, Art. 82 N. 88). Die Genehmigung einer Initiative ist zwar ein Schritt im Hinblick auf eine spätere Abstimmung, dient jedoch nicht unmittelbar zu deren Vorbereitung (ähnlich BGer 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12.2.2007, E. 4.2, bezüglich Genehmigung des Titels und der Begründung einer Volksinitiative). Insbesondere steht jede Initiative, die gültig erklärt wurde, noch unter dem Vorbehalt eines allfälligen Rückzugs (vgl. Art. 18 GG), der den Initiantinnen und Initianten als politisches Gestaltungsrecht bedingungslos offen steht (vgl. hierzu Peter Friedli, in Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, 1999, Art. 18 N. 1 ff). Schliesslich kann die vorliegend in Frage stehende Verfügung vom 19. Juni 2013 von vornherein keine Vorbereitungshandlung im Sinn von Art. 67a Abs. 2 Satz 2 VRPG darstellen, weil der Gemeinderat die Initiative für ungültig erklärt hat, was eine Abstimmung gerade ausschliesst.

2.3.3 Liegt nach dem Gesagten keine Handlung im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Abstimmung vor, galt für die Beschwerdeerhebung vor dem RSA eine Frist von dreissig Tagen. Es ist unstrittig, dass die Beschwerdeführenden zwar nicht innert der (unmassgeblichen) Zehntagesfrist gehandelt, aber die ordentliche dreissigtägige Beschwerdefrist gemäss Art. 67a Abs. 2 Satz 1 VRPG gewahrt haben. Mithin ist die Beschwerde vom 12. Juli 2013 rechtzeitig erhoben worden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist insoweit gutzuheissen, als der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur weiteren Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist; eine Verpflichtung des RSA zur materiellen Beurteilung der Beschwerde – wie sie die Beschwerdeführenden beantragen – kommt indes nicht in

Frage: Die Vorinstanz hat zwar das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen bereits mehrheitlich ausdrücklich bejaht (Ziff. 2.2-2.4 des angefochtenen Entscheids); soweit ersichtlich hat sie aber namentlich das Einhalten der Formvorschriften nicht abschliessend beurteilt, weshalb eine Verpflichtung des RSA zur materiellen Behandlung der Beschwerde der abschliessenden Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen vorgreifen würde. Mithin ist die Beschwerde abzuweisen, soweit mehr als die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz verlangt wird.

3.

Beschwerdeverfahren in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen sind grundsätzlich kostenlos (Art. 108a Abs. 1 VRPG), weshalb hier keine Kosten zu erheben sind. Ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108a Abs. 3 i.V.m. Art. 108 Abs. 3, Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 22. April 2014 aufgehoben und die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - den Beschwerdeführenden
 - der Beschwerdegegnerin
 - dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung 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.