

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C_208/2008

Urteil vom 3. Dezember 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Daniel Kettiger, Beschwerdeführer,

gegen

Christoph Neuhaus, Beschwerdegegner.

Gegenstand
Wahlbeschwerde,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 31. März 2008 des Grossen Rates des Kantons Bern.
Sachverhalt:

A.

Der bernische Regierungsrat Werner Luginbühl wurde von den Stimmberechtigten des Kantons Bern am 21. Oktober 2007 zum Ständerat gewählt. Der Regierungsrat des Kantons Bern setzte daraufhin als Datum der Ersatzwahl für die Vakanz im Regierungsrat den 24. Februar 2008 und für eine allfällige Stichwahl den 16. März 2008 fest (RRB 1805/07 vom 31. Oktober 2007, Amtsblattpublikation vom 7. November 2007). Mit Beschluss über die Durchführung der Regierungsratswahl vom 7. November 2007 setzte er das Vorgehen fest (RRB 1866/07, Amtsblattpublikation vom 14. November 2007). Danach waren die Wahlvorschläge - unter Beachtung der entsprechenden formellen Bedingungen - bis zum 27. Dezember 2007 einzureichen; Wahlvorschläge durften nur einen einzigen Namen aufweisen.

B.

Innert dieser Frist ging einzig die Kandidatur von Christoph Neuhaus ein, wie einer Medienmitteilung der Staatskanzlei vom 27. Dezember 2007 und der Tagespresse vom 28. Dezember 2007 entnommen werden konnte (vgl. auch Mitteilung der Staatskanzlei im Amtsblatt vom 16. Januar 2008, worin präzisiert wurde, dass anlässlich des Wahlgangs die Stimme nur für die genannte Person abgegeben werden könne).

In der Folge erhob Daniel Kettiger beim Regierungsrat am 31. Dezember 2007 eine Wahlbeschwerde. Er beantragte die Absetzung des Wahltermins vom 24. Februar 2008 und die Aufhebung der entsprechenden Anordnungen von Regierungsrat und Staatskanzlei. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, die vorgesehene Volkswahl vom 24. Februar 2008 werde zu einer reinen Farce. Die Stimmberechtigten könnten nämlich vor dem Hintergrund der gesetzlichen Bestimmungen ihre Stimme nur für den einzig angemeldeten Kandidaten Christoph Neuhaus abgeben; andere Namen wären ungültig; für die Ermittlung des Ergebnisses fielen die ungültigen und leeren Wahlzettel ausser Betracht; die Wahl des einzigen Kandidaten wäre auch bei einer einzigen Stimme gesichert. Die Stimmberechtigten könnten daher das Ergebnis der Volkswahl - unabhängig davon, ob und wie sie an der Wahl teilnehmen - in keiner Weise beeinflussen. Dies stehe im Widerspruch zu Art. 34 Abs. 2 BV sowie zu den Bestimmungen von Art. 56 und 85 der Berner Kantonsverfassung (KV/BE, SR 131.212, BSG 101.1). Daran ändere auch das Dekret über die politischen Rechte (Dekret, DPR; Gesetzessammlung 141.11) nichts, da es sich bei diesem Erlass nicht um ein formelles Gesetz handle.

Der Regierungsrat wies die Beschwerde von Daniel Kettiger am 15. Januar 2008 ab (Zustellung am

16. Januar 2008). Er hielt fest, dass das im Dekret über die politischen Rechte vorgesehene Wahlvorschlagsverfahren auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhe. Vor dem Hintergrund, dass die Garantie der politischen Rechte gemäss Art. 34 BV auch stille Wahlen zulasse, sei es nicht erforderlich, dass die Wahlberechtigten bei Regierungsratsersatzwahlen zwischen mindestens zwei Kandidaten müssten auswählen können. Das Wahlvorschlagsverfahren sei mit dem kantonalen Verfassungsrecht vereinbar.

In der Rechtsmittelbelehrung wies der Regierungsrat auf die Möglichkeit hin, beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu erheben. Daniel Kettiger hat davon keinen Gebrauch gemacht.

C.

Anlässlich der Volkswahl vom 24. Februar 2008 wurde Christoph Neuhaus als Regierungsrat gewählt. Die Wahl weist folgendes Ergebnis auf (RRB 0333/08 vom 5. März 2008):

Gesamtzahl der eingelangten Wahlzettel 170'912

Davon ausser Betracht fallend: leer 48'235

ungültig 19'722

In Betracht fallende Wahlzettel 102'955

Zahl der gültigen Kandidatenstimmen 102'955

Absolutes Mehr 51'478

Stimmbeteiligung 24,36 %

Gewählt ist:

Christoph Neuhaus 102'955

D.

Daniel Kettiger reichte am 27. Februar 2008 beim Grossen Rat des Kantons Bern Wahlbeschwerde ein und beantragte die Aufhebung der Wahl von Christoph Neuhaus vom 24. Februar 2008. Er rügte Verletzungen von Art. 34 BV sowie von Art. 56 und 85 KV/BE. Er machte geltend, die im Dekret enthaltenen Bestimmungen über das Wahlvorschlagsverfahren beruhten nicht auf einer hinreichenden formell-gesetzlichen Grundlage. Der Proteststimmenanteil von rund 40 % zeige, dass bei Durchführung einer echten Volkswahl das Resultat zu Ungunsten von Christoph Neuhaus hätte ausfallen können.

Der Grosse Rat trat auf die Beschwerde mit Entscheid vom 31. März 2008 nicht ein. Er hielt im Wesentlichen fest, dass der Beschwerdeführer bereits die Anordnung der Wahl beim Regierungsrat angefochten und dessen Entscheid vom 15. Januar 2008 daraufhin nicht ans Bundesgericht weitergezogen hatte. Bei dieser Sachlage könne er die im Wesentlichen gleichen Rügen im Anschluss an die Wahl nicht erneut vorbringen.

E.

Gegen diesen Entscheid des Grossen Rates hat Daniel Kettiger beim Bundesgericht am 2. Mai 2008 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Er beantragt die Aufhebung des Grossratsbeschlusses sowie der Wahl von Christoph Neuhaus vom 24. Februar 2008. Er macht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV geltend, rügt eine formelle Rechtsverweigerung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV und erblickt in der Wahl vom 24. Februar 2008 eine Verletzung von Art. 34 BV. Auf die Begründung im Einzelnen ist in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Im Namen des Grossen Rates beantragt der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde. Christoph Neuhaus als Beschwerdegegner hat sich nicht vernehmen lassen.

In seiner Replik hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen und seiner Begründung fest. Der Beschwerdegegner verzichtete auf eine Stellungnahme zur Vernehmlassung des Grossen Rates.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 lit. c BGG ist zulässig. Sie richtet sich gegen einen letztinstanzlichen Entscheid gemäss Art. 88 BGG. Der Beschwerdeführer ist unbestrittenermassen im Kanton Bern stimmberechtigt und nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Im Sinne von Art. 95 lit. a und b BGG kann er

Verletzungen der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung rügen.

Beschwerdegegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig der Nichteintretensentscheid des Grossen Rates. Bei dieser Sachlage ist auf die materiellen Rügen zum Wahlverfahren im bundesgerichtlichen Verfahren nicht einzutreten.

2.

Der Beschwerdeführer macht vorerst eine Verletzung der Garantie des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV geltend. Diese erblickt er zum einen darin, dass der Grosse Rat die Akten des regierungsrätlichen Verfahrens beigezogen hat, in dem er die Absetzung des Wahlgangs verlangt hatte, ohne ihn davon in Kenntnis zu setzen und ihm Gelegenheit einzuräumen, dazu Stellung zu nehmen. Zum andern hätte der Grosse Rat ihn anhören müssen, wenn er seine Praxis zum Eintreten auf Wahlbescherden zu ändern gedenke und sich dabei auf neue erhebliche Tatsachen, mit denen nicht zu rechnen ist - wie den Umstand, dass er den Regierungsratsentscheid vom 15. Januar 2008 nicht ans Bundesgericht weitergezogen habe - stützen wolle.

Diese Rügen erweisen sich - unabhängig von der problematischen Anmerkung in der Vernehmlassung, wonach dem rechtlichen Gehör im Verfahren vor dem Grossen Rat nur untergeordnete Bedeutung zukomme (vgl. BGE 132 I 167 und 132 I 196; Urteil 1P.237/2002 vom 12. Dezember 2002) - von vornherein als unbegründet. Der Beschwerdeführer hat in seiner dem Grossen Rat eingereichten Wahlbescherde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er vorgängig beim Regierungsrat am 31. Dezember 2007 Beschwerde erhoben und dieser die Beschwerde mit Entscheid vom 15. Januar 2008 abgewiesen hatte. Der Beschwerdeführer musste von vornherein damit rechnen, dass der Grosse Rat das Dossier beiziehen werde. Dieses enthält keine Tatsachen, die dem Beschwerdeführer unbekannt wären oder mit deren Berücksichtigung er nicht hätte rechnen müssen. Vor diesem Hintergrund waren eine Orientierung und das Einräumen der Möglichkeit einer Stellungnahme ohne Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV entbehrlich. Eine Anhörung brauchte auch deshalb nicht vorgenommen zu werden, weil der Grosse Rat aus seiner Sicht mit dem angefochtenen Nichteintretensentscheid gar keine Praxisänderung beabsichtigte (vgl. BGE 122 I 60). Wie es sich mit der Verfassungsmässigkeit des Nichteintretensentscheides verhält, ist nachfolgend unter dem Gesichtswinkel der formellen Rechtsverweigerung zu prüfen.

Demnach erweist sich die Beschwerde hinsichtlich der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV als unbegründet.

3.

Zur Hauptsache ficht der Beschwerdeführer das Nichteintreten des Grossen Rates auf seine Beschwerde an. Er macht eine Verletzung der politischen Rechte sowie eine formelle Rechtsverweigerung wegen willkürlicher Anwendung der Verfahrensvorschriften geltend. Er bringt im Wesentlichen vor, dass die Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat und vor dem Grossen Rat zwei getrennte, voneinander unabhängige und unterschiedliche Gegenstände aufweisende Verfahren bildeten und ihm daher im Verfahren vor dem Grossen Rat - in Abkehr von der bisherigen Praxis - nicht das beim Regierungsrat durchgeführte Verfahren vorgehalten werden könne.

3.1 Das bernische Gesetz über die politischen Rechte (GPR, BSG 141.1) unterscheidet hinsichtlich der Rechtspflege in politischen Angelegenheiten - entsprechend Art. 77 BPR - zwischen Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen (Wahlbescherde; Art. 86-88 GPR). Mit der Wahlbescherde im Speziellen kann geltend gemacht werden, dass bei der Vorbereitung oder Durchführung sowie bei der Ermittlung des Wahlergebnisses Vorschriften verletzt worden sind (Art. 88 Abs. 1 GPR). Zur Wahlbescherde ist jeder Stimmberechtigte befugt (Art. 89 Abs. 1 Satz 2 GPR). Sie ist innert drei Tagen seit Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens drei Tage nach der Veröffentlichung des Ergebnisses der Wahl einzureichen (Art. 89 Abs. 3 GPR). Über Wahlbescherden befinden entweder der Regierungsrat oder aber der Grosse Rat, je nachdem, ob nur die Vorbereitung oder Durchführung der Wahl oder das Ergebnis der Wahl angefochten wird.

3.2 Der Beschwerdeführer geht von einer strikten Unterscheidung zwischen den Wahlbescherden aus, die entweder vom Regierungsrat oder aber vom Grossen Rat behandelt werden. Er stützt seine Auffassung in nachvollziehbarer Weise auf Art. 93 Abs. 1 und 2 GPR. Nach Abs. 1 entscheidet der Regierungsrat endgültig über Wahlbescherden, mit denen nur die Vorbereitung oder Durchführung

einer kantonalen Wahl, indessen nicht deren Ergebnisse angefochten werden. Gemäss Abs. 2 ist der Grosse Rat zuständig, wenn die Ergebnisse einer kantonalen Wahl angefochten werden.

Die Trennung der beiden Verfahren braucht indessen nicht derart absolut verstanden zu werden. Es zeigen sich vielmehr in zweifacher Hinsicht Berührungspunkte: Zum einen wird eine beim Regierungsrat erhobene Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen vom Grossen Rat behandelt, wenn jener vor dem Wahlgang nicht entscheiden kann; die an sich gegen Vorbereitungshandlungen gerichtete Beschwerde wird diesfalls als auch gegen das Ergebnis des Urnengangs gerichtet verstanden (vgl. zur Abstimmung über die sog. Aareschutz-Initiative Urteil des Bundesgerichts 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995, teilweise publiziert in: ZBI 97/1996 S. 233). Umgekehrt prüft der Grosse Rat nicht nur das eigentliche Zustandekommen des Ergebnisses von Urnengängen wie etwa rechtswidriges Auszählen, sondern auch Vorbereitungshandlungen, die sich auf das Ergebnis auswirken können (vgl. zur Abstimmung über das Schulmodell 6/3 Urteil des Bundesgerichts 1P.555/1990 vom 4. September 1991, teilweise publiziert in: ZBI 93/1992 S. 312). Daraus folgt, dass unter Umständen in beiden Verfahren Vorbereitungshandlungen zu einem Urnengang Gegenstand der Beurteilung bilden können (vgl. Art. 88 Abs. 1 GPR). Nicht ausschlaggebend ist der Umstand, dass die Rechtsbegehren anders ausgerichtet

sind. Ebenfalls ändert daran nichts, dass gemäss Art. 93 Abs. 1 und 2 GPR nur der Grosse Rat, hingegen nicht der Regierungsrat das Ergebnis eines Urnengangs aufheben kann. Hierfür ist zudem nach Art. 90 GPR erforderlich, dass glaubhaft gemacht wird, die Unregelmässigkeiten seien nach Art und Umfang geeignet, das Ergebnis des Urnengangs wesentlich zu beeinflussen.

Stehen insoweit zwei unterschiedliche Rechtsmittel zur Beanstandung von Vorbereitungshandlungen zur Verfügung, so stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Der Grosse Rat führt hierzu in der Vernehmlassung aus, dass die beiden Rechtsmittel nicht kumulativ zur Verfügung stünden und dass es nicht im Belieben des Stimmberechtigten stehe, den einen oder andern Weg zu beschreiten.

Diese Erwägung erweist sich als zutreffend. Allgemein gilt für das Verfahrensrecht, dass von einem Rechtsmittel dann Gebrauch gemacht werden muss, wenn dessen Voraussetzungen gegeben sind, und die Beschwerde nicht erst in einem späteren Zeitpunkt erhoben wird (vgl. z.B. Art. 92 BGG). Diese Überlegung trifft im Besondern auf die Anfechtung von Vorbereitungshandlungen zu Urnengängen zu. Das Bundesgericht hat allgemein festgehalten, dass Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Urnenganges zu rügen sind. Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht. Unterlässt dies der Stimmberechtigte, so verwirkt er im Grundsatz das Recht zur Anfechtung der Wahl oder Abstimmung. Es wäre mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, wenn ein Mangel vorerst widerspruchsfrei hingenommen wird und hinterher die Wahl oder Abstimmung, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen entspricht, wegen eben dieses Mangels angefochten würde (BGE 118 Ia 271 E. 1d S. 274; 118 Ia 415 E. 2a S. 417; 110 Ia 176 E. 2a S. 178 ff.).

3.3 Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass der Beschwerdeführer vorerst beim Regierungsrat Beschwerde erhoben hatte. In dieser rügte er Verletzungen von Art. 34 BV sowie von Art. 56 und 85 KV/BE und beanstandete im Wesentlichen, dass der Wahlgang vom 24. Februar 2008 aufgrund der im Dekret über die politischen Rechte enthaltenen Bestimmungen über die Voranmeldung von Kandidaturen (Art. 19a ff. DPR) sowie dem einzig vorgeschlagenen Kandidaten Christoph Neuhaus zu einer Farce verkomme. Dieselben Überlegungen lagen der beim Grossen Rat, im Anschluss an die Wahl erhobenen Wahlbeschwerde zugrunde.

Der Regierungsrat hat seinen abweisenden Entscheid am 15. Januar 2008 getroffen und in der Rechtsmittelbelehrung auf die Möglichkeit der beim Bundesgericht zu erhebenden öffentlich-rechtlichen Beschwerde hingewiesen. Der Beschwerdeführer hat es unterlassen, dieses Rechtsmittel zu ergreifen. Entgegen seiner Auffassung wäre eine solche Beschwerde erforderlich gewesen und - im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung - auch nicht nutzlos gewesen. Es trifft zwar zu, dass das Bundesgericht - hätte der Beschwerdeführer die ihm zur Verfügung stehende 30-tägige Frist in Anspruch genommen - nicht mehr in der Lage gewesen wäre, noch vor dem 24. Februar 2008 einen Entscheid in der Sache selbst zu treffen. Das ist indes unerheblich. Nach der Rechtsprechung werden gegen Vorbereitungshandlungen gerichtete Beschwerden, wenn der Urnengang während der Hängigkeit des Verfahrens durchgeführt wird, so verstanden und behandelt, dass sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung der Wahl oder Abstimmung selber gestellt wird (BGE 105 Ia 149 E. 2 S. 150; 110 Ia 176 E. 2b S. 180; 113 Ia 46 E. 1c S. 50; 116 Ia 359 E. 2C S. 364; Urteil 1P.582/2005

vom 20. April 2006 E. 1.2, in: ZBI 108/2007 S. 275; Urteil 1P.223/2006 vom 12. September 2006 E. 1.1, in: ZBI

108/2007 S. 332). Der Beschwerdeführer hätte es demnach in der Hand gehabt, mit dieser Beschwerde, entsprechend dem Antrag in seiner Wahlbeschwerde an den Grossen Rat, die Aufhebung der Wahl zu erwirken.

Insoweit durfte der Grosse Rat auf die Wahlbeschwerde des Beschwerdeführers nicht eintreten, ohne die Bundesverfassung oder das Gesetz über die politischen Rechte zu verletzen.

3.4 Somit bleibt die Rüge zu prüfen, der Grosse Rat habe - ohne entsprechende Ankündigung - seine Praxis geändert bzw. den Beschwerdeführer - im Vergleich zur Bearbeitung der parallel dazu eingereichten Wahlbeschwerde von Rudolf Hausherr - rechtsungleich behandelt.

3.4.1 Der Beschwerdeführer beruft sich auf eine konstante Praxis des Grossen Rates und verweist hierfür auf die Behandlung von Abstimmungsbeschwerden im Zusammenhang mit der Abstimmung über die sog. Aareschutzinitiative (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995, teilweise publiziert in: ZBI 97/1996 S. 233).

In dieser Sache erhob eine erste Gruppe von Beschwerdeführern wegen Verbreitung von unsachgemässer Propaganda im Vorfeld der Abstimmung vom 26. September 1993 Abstimmungsbeschwerde beim Regierungsrat. Nach durchgeführter Abstimmung erhoben sie, unter Bezugnahme auf ihre frühere Beschwerde und in Anbetracht weiterer, noch vor der Abstimmung publizierter Informationen auch beim Grossen Rat Abstimmungsbeschwerde. Der Grosse Rat ist auf die erste Beschwerde eingetreten, hingegen nicht auf die zweite Beschwerde, weil diese nicht innert der 3-Tage-Frist seit Bekanntwerden der umstrittenen neueren Informationen erhoben worden war. Das Bundesgericht kam gestützt auf die konkreten Umstände zum Schluss, dass der Grosse Rat auch auf die zweite Beschwerde hätte eintreten müssen (E. 2). - Eine zweite und dritte Gruppe von Beschwerdeführern erhoben wegen ähnlicher Propaganda im Vorfeld der Abstimmung beim Regierungsrat Abstimmungsbeschwerde, nach durchgeführter Abstimmung reichten sie eine Beschwerdeergänzung ein. Der Grosse Rat trat auf deren Beschwerden ein.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kann aus diesen Beschwerdeverfahren nicht gefolgert werden, der Grosse Rat habe im vorliegenden Fall eine Praxisänderung vorgenommen. Der Sache nach forderte der Grosse Rat schon damals, dass die Beschwerde im Voraus erhoben werde. Das zeigt denn auch ein weiteres Verfahren zur Abstimmung über das Schulmodell 6/3, in dem ein Entscheid des Grossen Rates an das Bundesgericht weitergezogen worden war (vgl. Urteil 1P.55 5/1990 vom 4. September 1991, teilweise publiziert in: ZBI 93/1992 S. 312). Des Weiteren lässt sich das Beschwerdeverfahren betreffend die Aareschutz-Initiative mit der vorliegenden Konstellation gerade nicht vergleichen. Denn der Regierungsrat war damals gar nicht in der Lage, die Abstimmungsbeschwerden vor dem Urnengang zu beurteilen, und überwies die Sache danach an den Grossen Rat zum Entscheid.

3.4.2 Der Beschwerdeführer verweist ferner auf die Beschwerdesache von Rudolf Hausherr, in welcher der Grosse Rat auf dessen dieselbe Wahl vom 24. Februar 2008 betreffende Beschwerde eingetreten ist, und rügt eine rechtsungleiche Behandlung. In der Vernehmlassung wird eine diesbezügliche Ungleichbehandlung ohne weitere Begründung in Abrede gestellt.

Die Rüge des Beschwerdeführers erscheint im Lichte der vorstehenden Erwägungen als verständlich. Rudolf Hausherr brachte mit seiner im Anschluss an den Urnengang eingereichten Wahlbeschwerde im Wesentlichen dieselben Rügen vor wie der Beschwerdeführer in seinen beiden Beschwerden. Es ist schwer nachzuvollziehen, dass Rudolf Hausherr die geltend gemachten Umstände - nämlich, dass der Wahlgang vom 24. Februar 2008 in Anbetracht der einzigen angemeldeten Kandidatur von Christoph Neuhaus und des im Dekret vorgesehenen Verfahrens zu keiner echten Wahl führen würde - nicht schon Ende Dezember 2007 hätte erkennen, demnach - gleich wie der Beschwerdeführer - eine entsprechende Beschwerde erheben und einen abschlägigen Entscheid des Regierungsrates an das Bundesgericht weiterziehen können (vgl. Urteil 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008).

Die Behandlung der Wahlbeschwerde Rudolf Hausherrs durch den Grossen Rat vermag dem Beschwerdeführer gleichwohl nicht zu helfen. Wie dargelegt, ist der Grosse Rat in Bezug auf den Beschwerdeführer weder von seiner Praxis abgewichen noch hat er die Verfahrensbestimmungen verfassungswidrig angewandt. Zudem vermag der Grundsatz von Treu und Glauben kein Rechtsmittel zu begründen, das vom Verfahrensrecht nicht vorgesehen ist (BGE 122 I 57 E. 1c/bb S. 61, mit Hinweisen).

3.5 Bei dieser Sachlage erweist sich die Rüge der formellen Rechtsverweigerung als unbegründet.

4.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG; BGE 133 I 141).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Grossen Rat des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. Dezember 2008

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Steinmann