

*Eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hat das Bundesgericht am 25.03.2015 abgewiesen, soweit es darauf eingetreten ist (1C\_485/2014).*

**100.2014.100U** publiziert in **BVR 2015 S. 263**  
ARB/ROC/RAP

## **Verwaltungsgericht des Kantons Bern**

Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 1. September 2014**

Verwaltungsrichterin Steinmann, Abteilungspräsidentin i.V.  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Daum  
Gerichtsschreiber Röthlisberger Brandenburg



**A.** \_\_\_\_\_

Beschwerdeführer

gegen

### **Einwohnergemeinde Bern**

handelnd durch den Gemeinderat, vertreten durch die Stadtkanzlei, Erlacherhof,  
Junkerngasse 47, Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegnerin

und

### **Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland**

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Vertretung der Gemeinde in einem Beschwerdeverfahren gegen einen Stadtratsbeschluss (Entscheid des Regierungstatthalteramts Bern-Mittelland vom 21. März 2014; gbv 17/2013)

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Mit Beschluss vom 12. September 2013 erklärte der Stadtrat der Einwohnergemeinde (EG) Bern Punkt 1 der von seinem Mitglied A.\_\_\_\_\_ eingereichten dringlichen Motion «Stopp Luxusbau – für Neuanfang am Centralweg 9» für erheblich. Damit wird der Gemeinderat beauftragt, dem Stadtrat eine Vorlage zur Aufhebung seines früheren Kreditbeschlusses betreffend das Wohnbauprojekt «Baumzimmer» im Lorraine-Quartier zu unterbreiten. Gegen den Beschluss über die Erheblicherklärung der (Rückkommens-)Motion ist am 11. Oktober 2013 beim Regierungstatthalteramt (RSA) Bern-Mittelland Beschwerde eingereicht worden, wo das Verfahren zurzeit hängig ist.

Am 6. November 2013 hat A.\_\_\_\_\_ das Ratspräsidium bzw. das Büro des Stadtrats darum ersucht, dem Stadtrat zu beantragen, im genannten Beschwerdeverfahren eine eigene Vertretung zu bestellen. Im Fall des Unterliegens vor einer Beschwerdeinstanz habe der Stadtrat über den Weiterzug zu entscheiden. Das Büro des Stadtrats beschloss in der Folge, auf den Antrag von A.\_\_\_\_\_ nicht einzutreten. Dieser Beschluss wurde A.\_\_\_\_\_ auf dessen Ersuchen am 2. Dezember 2013 in Form einer Verfügung eröffnet. Zur Begründung führte das Büro des Stadtrats im Wesentlichen aus, die Vertretung der EG Bern in Beschwerdeverfahren falle nach kommunalem Recht in die ausschliessliche Kompetenz des Gemeinderats.

### **B.**

Dagegen erhob A.\_\_\_\_\_ am 24. Dezember 2013 Beschwerde beim Regierungstatthalter des Verwaltungskreises Bern-Mittelland, der das Rechtsmittel mit Entscheid vom 21. März 2014 ohne Kostenauflegung abwies, soweit er darauf eintrat.

### **C.**

Am 9. April 2014 hat A.\_\_\_\_\_ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er stellt folgende Anträge:

- «1. Der Entscheid des Regierungsstatthalteramtes Bern-Mittelland in der Beschwerdesache gbv 17/2013 vom 21. März 2014 sei aufzuheben.
2. Es sei auf die Beschwerde einzutreten.
3. Es sei von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen.»

Das RSA Bern-Mittelland verzichtet auf das Einreichen einer Vernehmlassung, nimmt jedoch in seiner Eingabe vom 29. April 2014 zur Kostenliquidation im Fall einer Abweisung der Beschwerde Stellung. Die EG Bern schliesst mit Beschwerdeantwort vom 12. Mai 2014 auf Abweisung der Beschwerde.

In ihren Eingaben vom 4. Juni 2014 haben sich A.\_\_\_\_\_ und die EG Bern insbesondere zur Frage einer allfälligen Kostenlosigkeit des Verfahrens geäußert und in der Sache an ihren Anträgen festgehalten.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt nach Art. 74 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen. Ferner beurteilt es gemäss Art. 74 Abs. 2 VRPG kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kantonale Wahl- und Abstimmungssachen nach den Vorschriften der Gesetzgebung betreffend die politischen Rechte (Bst. a), kommunale Erlasse (Bst. b), kommunale Wahl- und Abstimmungssachen (Bst. c) sowie weitere kommunale Beschlüsse im Sinn von Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 VRPG (Bst. d). Der Regierungsstatthalter ist im angefochtenen Entscheid davon ausgegangen, der vorliegende Streit betreffe eine kommunale Abstimmungssache. Die EG Bern hat offengelassen, ob es sich beim Beschluss des Büros des Stadtrats vom 2. Dezember 2013 um einen formellen oder materiellen Entscheid handelt. Klar sei jedoch, dass weder eine Abstimmungssache noch ein weiterer kommunaler Beschluss im Streit liege (vgl. Beschwerdeantwort vom 12.5.2014, Ziff. 9 und 24; Eingabe der EG Bern vom 4.6.2014, S. 1).

**1.2** Das Büro des Stadtrats ist gemäss Ziffer 1 des Dispositivs seines Beschlusses auf den Antrag des Beschwerdeführers vom 6. November 2013 nicht eingetreten. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass die Befugnis zur Vertretung der Gemeinde in einem Beschwerdeverfahren allein dem Gemeinderat obliege. Die EG Bern macht sinngemäss geltend, die materielle Behandlung von Anliegen wie demjenigen des Beschwerdeführers liege wohl ausserhalb der im Geschäftsreglement des Stadtrats

von Bern vom 12. März 2009 (Stadtratsreglement, GRSR; SSSB 151.21) festgelegten Kompetenzen des Büros. Jedenfalls sei dieses nicht verpflichtet gewesen, den Antrag dem Stadtrat zum Beschluss zu unterbreiten. – Das Büro des Stadtrats bildet die Geschäftsleitung des Stadtrats; es unterstützt das Präsidium des Stadtrats in allen Belangen, die nicht ausdrücklich einem anderen Gremium zugewiesen sind (Art. 14 Abs. 1 GRSR). Ihm steht das Recht zu, dem Stadtrat Anträge zu stellen (Art. 15 Abs. 4 GRSR). Jedes Mitglied des Stadtrats hat das Recht, beim Präsidium Motionen, Postulate, Interpellationen und Kleine Anfragen einzureichen. Das Vizepräsidium prüft die parlamentarischen Vorstösse auf ihre formelle Richtigkeit. Es weist sie zurück, wenn sie nicht die richtige Form haben oder das Begehren nicht Gegenstand eines Vorstosses sein kann. Ein ablehnender Entscheid des Vizepräsidiums kann an das Büro weitergezogen werden. Dieses entscheidet endgültig (vgl. Art. 58 Abs. 1-3 und Art. 15 Abs. 2 GRSR).

Die Eingabe des Beschwerdeführers vom 6. November 2013 hat keinen parlamentarischen Vorstoss zum Gegenstand (vgl. Art. 58 ff. GRSR). Insoweit ist nachvollziehbar, dass die EG Bern die Zuständigkeit des Büros zur materiellen Behandlung des Antrags in Frage gestellt hat. Demgegenüber hält der Beschwerdeführer unter Hinweis auf Art. 14 Abs. 1 GRSR an der (uneingeschränkten) Zuständigkeit des Büros fest (vgl. Eingabe des Beschwerdeführers vom 4.6.2014, S. 2 oben). Wie es sich damit verhält bzw. ob der Beschluss des Büros des Stadtrats ein Entscheid in der Sache oder ein Nichteintreten darstellt, kann offenbleiben. Zu klären ist nachfolgend hingegen die Natur des Anfechtungsgegenstands.

**1.3** Bei Beschwerden betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungssachen (Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG) geht es zum einen um Wahlen und Abstimmungen als solche, zum anderen um weitere Akte oder Verfügungen, welche das Stimm- und Wahlrecht berühren. Die Beschwerde übernimmt hier die Funktion der Stimmrechtsbeschwerde, mit der eine Verletzung der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger geltend gemacht wird. Dazu gehören zunächst die Verletzung des Stimmrechts im engeren Sinn (aktive oder passive Stimmberechtigung), des Initiativ- und Referendumsrechts sowie der Stimmfreiheit (freie Willensbildung und -äusserung sowie korrekte Ermittlung des Ergebnisses). Die politischen Rechte werden sodann verletzt durch Verfahrensfehler bei Wahlen und Abstimmungen, bei Missachtung eines früheren Volksentscheids sowie bei Vorenthaltung einer Wahl oder Abstimmung (BVR 2012 S. 377 E. 2.1, 2011 S. 314 E. 1.1.2 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer macht geltend, der Stadtrat sei zuständig, im Einzelfall die Vertretung der Gemeinde in einem Beschwerdeverfahren selber wahrzunehmen, weshalb das Büro des Stadtrats seinen Antrag hätte an die Hand nehmen und dem Gemeindeparlament zum Beschluss vorlegen müssen. Damit wird weder eine Verletzung der politischen Rechte des Beschwerdeführers noch derjenigen der ihn wählenden Stimmbürgerschaft gerügt.

Solches ist denn auch nicht ersichtlich. Vielmehr liegt die Kompetenzaufteilung zwischen Gemeinderat und Stadtrat und damit eine Frage der Gemeindeorganisation im Streit. Dass der Beschwerdeführer eine Abstimmung im Gemeindeparlament erwirken will (vgl. hinten E. 2.1), ändert daran nichts. Die Organisation und Willensbildung innerhalb des Gemeindeparlaments ist einer eigenen Ordnung unterworfen und von den politischen Rechten der Bürgerinnen und Bürger zu unterscheiden. Die Beschwerde betrifft somit keine Wahl- und Abstimmungssache im Sinn von Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG.

**1.4** Weiter fragt sich, ob der in Verfügungsform eröffnete Beschluss des Büros des Stadtrats vom 2. Dezember 2013 materiell die Kriterien einer Verfügung erfüllt. Unerheblich für die Qualifikation als Verfügung ist insbesondere, ob eine schriftliche behördliche Äusserung alle formellen Elemente einer Verfügung gemäss Art. 52 Abs. 1 VRPG enthält oder ob einzelne davon fehlen. Eine Verfügung im Sinn des VRPG liegt nur vor, wenn eine Verwaltungshandlung die geforderten materiellen Strukturmerkmale aufweist. Nach ständiger Praxis gilt als Verfügung ein individueller, an Einzelne gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Werden durch eine Anordnung oder einen Beschluss einer Behörde keine individuellen Rechte oder Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentlichen Verfügungselement (vgl. BGE 135 II 328 E. 2.1 [Pra 99/2010 Nr. 27]; BVR 2013 S. 423 E. 2.2 und S. 301 E. 1.2, je mit weiteren Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 8). Der fragliche Beschluss weist zwar gewisse Elemente einer Verfügung auf. So hat das Büro des Stadtrats im Einzelfall, gestützt auf öffentliches Recht, einseitig und verbindlich entschieden, den Antrag des Beschwerdeführers dem Stadtrat nicht zur Beschlussfassung zu unterbreiten. Hingegen werden dadurch keine *individuellen* Rechte oder Pflichten geregelt, ist der Beschwerdeführer doch nicht als Privatperson, sondern als Ratsmitglied betroffen. Anordnungen innerhalb ein und desselben Verwaltungsträgers sind keine Verfügungen, weil sie kein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Privaten regeln (vgl. BGE 136 I 323 E. 4.4 [Pra 100/2011 Nr. 36]; VGE 2012/127 vom 6.11.2013 [zur Publ. bestimmt, noch nicht rechtskräftig], E. 4.8; Markus Müller, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2008, Art. 5 N. 39 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 858 ff., insb. 867; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 28 N. 16 ff., insb. 25 f.). Dem hier interessierenden Akt fehlt es an einer rechtsgestaltenden Wirkung und damit an einem wesentlichen Verfügungselement.

**1.5** Liegt somit auch keine Verfügung vor, bleibt zu prüfen, ob es sich beim (ursprünglichen) Anfechtungsobjekt um einen kommunalen Beschluss im Sinn von Art. 74 Abs. 2 Bst. d i.V.m. Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 VRPG handelt. Als

Auffangtatbestand eröffnen die genannten Vorschriften den Beschwerdeweg gegen beliebige Anordnungen oder Willenserklärungen eines Gemeindeorgans, sofern sie in Anwendung von öffentlichem Recht ergangen sind, der Klageweg verschlossen ist und kein anderes spezialgesetzliches Rechtsmittel zur Verfügung steht. Anfechtbar sind namentlich auch Beschlüsse rein organisatorischer Natur (BVR 2013 S. 423 E. 3.2 mit Hinweisen). Es ist unbestritten, dass das Büro ein zur Beschlussfassung befugtes Gemeindeorgan ist. Sein Erkenntnis vom 2. Dezember 2013 ist somit grundsätzlich als weiterer Beschluss anfechtbar (vgl. zur Beschwerdebefugnis jedoch E. 1.6 hiernach). Das Verwaltungsgericht ist mithin gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. d VRPG zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

**1.6** Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen weitere kommunale Beschlüsse ist gemäss Art. 79c VRPG befugt, wer die Voraussetzungen von Art. 79 VRPG erfüllt (Bst. a; sog. Verletztenbeschwerde) oder wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist bei Beschlüssen, die allgemeine Interessen der Gemeinde berühren (Bst. b; sog. Bürgerbeschwerde). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist damit formell beschwert. Indes sind die übrigen Voraussetzungen von Art. 79 Abs. 1 VRPG nicht erfüllt, mangelt es doch vorliegend an der Betroffenheit in eigenen schutzwürdigen Interessen. Weder vermag der Ausgang des Verfahrens die rechtliche Situation des Beschwerdeführers zu beeinflussen, noch kann von der Abwendung eines persönlichen und unmittelbaren materiellen oder ideellen Nachteils gesprochen werden (vgl. RR 3.6.1987, in BVR 1991 S. 193 E. 1b/bb; Markus Müller, in Kommentar GG, Art. 95 N. 3 f., insb. Anm. 7; ferner allg. zum schutzwürdigen Anfechtungsinteresse etwa Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 941 ff. mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung). Als in der Gemeinde Stimmberechtigter ist der Beschwerdeführer jedoch zur Beschwerde befugt, sofern der dieser Streitigkeit zugrunde liegende Beschluss allgemeine Interessen der Gemeinde berührt. An das Vorliegen allgemeiner Gemeindeinteressen werden praxisgemäss keine allzu hohen Anforderungen gestellt. Verlangt wird aber immerhin, dass der angefochtene kommunale Beschluss inhaltlich von erheblicher Bedeutung ist oder unter (qualifizierter) Verletzung von Verfahrensvorschriften zustande gekommen ist (vgl. zur ehemaligen Gemeindebeschwerde z.B. RR 4.5.1994 bzw. 14.2.1996, in BVR 1995 S. 1 E. 2 bzw. 1997 S. 337 E. 2; Jakob D. Kilchenmann, *Die Bernische Gemeindebeschwerde*, Diss. Bern 1979, S. 99 ff.; zum heutigen Recht Markus Müller, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 2. Aufl. 2011 [nachfolgend: *Verwaltungsrechtspflege*], S. 172; Ueli Friederich, *Gemeinderecht*, in Müller/Feller [Hrsg.], *Bernisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl. 2013, S. 143 ff., 247 f. N. 261). Allgemeine Interessen gelten als berührt, wenn es um die Abwendung einer (drohenden) praktischen Benachteiligung der Gemeinde geht. Mangelt es an einer solchen Benachteiligung, besteht kein schutzwürdiges Interesse an der Klärung der Rechtslage durch eine persönlich nicht unmittelbar

betroffene stimmberechtigte Person. Die zur Anfechtung von weiteren Beschlüssen befugte Person handelt nicht in eigenem Interesse, sondern will den allgemeinen Gemeindeinteressen zum Durchbruch verhelfen, auch wenn sich letztere mit ersterem decken können (vgl. zum Ganzen Jakob D. Kilchenmann, a.a.O., S. 99 f., 103 ff.). – Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Beschluss vorab als Mitglied des Stadtrats betroffen, sieht durch die verweigerte Anhandnahme seines Antrags jedoch auch die Interessen des Parlaments beeinträchtigt. Fragen der Kompetenzaufteilung können allgemeine Gemeindeinteressen berühren, zumal Beschlüssen, die von einem unzuständigen Organ gefällt worden sind, wohl meist ein (wesentlicher) Verfahrensfehler anhaftet. In der Sache geht es hier aber letztlich nur darum, welches Organ die EG Bern in einem Beschwerdeverfahren vertritt. Es ist zweifelhaft, ob damit eine Frage von erheblicher Bedeutung für die Gemeinde zur Diskussion steht bzw. ob deren Klärung geeignet ist, eine (drohende) Beeinträchtigung oder Benachteiligung der Gemeinde abzuwenden. Ob der Beschwerdeführer legitimiert und auf die Beschwerde überhaupt einzutreten ist, kann aber mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen offenbleiben.

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

## **2.**

**2.1** Der Beschwerdeführer beantragt Eintreten auf seine Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Weitergehende Anträge in der Sache fehlen (vgl. vorne Bst. C). Es ist daher unter Zuhilfenahme der Begründung und der Prozessgeschichte zu ermitteln, was er erwirken will, zumal es bei positivem Ausgang des Verfahrens mit der Aufhebung des angefochtenen Entscheids kaum sein Bewenden haben kann (vgl. Markus Müller, Verwaltungsrechtspflege, S. 80 f.). Der Regierungsstatthalter ist auf die Beschwerde insoweit nicht eingetreten, als der Beschwerdeführer vor der Vorinstanz die Anweisung an den Stadtrat beantragt hatte, «sich in der Beschwerdesache Motion Centralweg 9 [...] rechtlich selber zu vertreten, dies auch im Falle eines Weiterzugs der Beschwerde». Er erwog, dieser Antrag liege ausserhalb des Streitgegenstands, da der angefochtene Beschluss des Büros vom 2. Dezember 2013 keine Anweisung an den Stadtrat, sondern eine Unterbreitung zur Beschlussfassung zum Gegenstand hatte (angefochtener Entscheid Ziff. II/6.1). Der Beschwerdeführer setzt sich mit dem (teilweisen) Nichteintreten nicht auseinander, weshalb davon auszugehen ist, dass er diesen Punkt nicht zur Diskussion stellen will. In seiner Eingabe vom 6. November 2013 an das Büro des Stadtrats hatte er dieses ersucht, dem Stadtrat Antrag zu stellen, ein «ausserstehendes Anwaltsbüro» mit der Vertretung zu beauftragen (vgl.

Beschwerdeantwort vom 12.5.2014, Ziff. 6). Daraus und aus der Beschwerdebegründung ist zu schliessen, dass der Beschwerdeführer weiterhin die Unterbreitung dieses Antrags zur Beschlussfassung durch den Stadtrat erreichen will. Streitgegenstand vor dem Verwaltungsgericht bildet somit die Frage, ob bei Beschwerden gegen Beschlüsse des Gemeindeparlaments der EG Bern die Zuständigkeit zur Vertretung der Gemeinde ausschliesslich dem Gemeinderat zukommt oder ob das Parlament gestützt auf Art. 15 Abs. 6 VRPG im Einzelfall eine andere Vertretung bestellen kann.

**2.2** Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) gewährleistet die Autonomie der Gemeinden. Deren Umfang wird durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt. Die programmatische Norm des Art. 109 Abs. 2 KV bestimmt, dass das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewährt. Art. 111 Abs. 1 KV hält den Gesetzgeber dazu an, (lediglich) die Grundzüge der Gemeindeorganisation zu regeln. Art. 3 und 9 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) wiederholen diese verfassungsrechtlichen Vorgaben. Art. 9 GG sichert den Gemeinden als wichtige Umsetzung der Gemeindeautonomie im Rahmen des kantonalen Rechts die Organisationshoheit zu (BVR 2010 S. 193 E. 3.5.2 mit Hinweisen). Dementsprechend beschränken sich die kantonalen Vorschriften zur Gemeindeorganisation auf das Unabdingbare und verlangen nicht mehr, als zur Gewährleistung minimaler demokratischer Rechte und rechtsstaatlich einwandfreier Abläufe sowie zur Wahrung des Legalitätsprinzips unabdingbar erscheint. Zu den einzelnen Organen enthält das GG nur spärliche Vorgaben. In Bezug auf die Zuständigkeiten beschränkt es sich im Wesentlichen darauf, den Stimmberechtigten einige wenige «unübertragbare Geschäfte» (vgl. Art. 23 GG) und dem Gemeinderat die Führungsverantwortung zuzuweisen (vgl. Art. 25 Abs. 1 GG). Dem Gemeinderat stehen in der Gemeindeverwaltung alle Befugnisse zu, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem anderen Organ übertragen sind (vgl. Art. 25 Abs. 2 GG). Diese subsidiäre Generalkompetenz kommt zum Tragen, wenn die Kompetenzregelung im Organisationsreglement für den Bereich der Gemeindeverwaltung lückenhaft ist und soweit nicht aufgrund der Auslegung des Organisationsreglements die Zuständigkeit eines anderen Gemeindeorgans anzunehmen ist (vgl. BVR 2011 S. 314 E. 3.1). Im Übrigen bestimmen die Gemeinden die Grösse, Ausgestaltung und Einsetzung ihrer Organe grundsätzlich selbst und entscheiden auch weitgehend frei, welchen Organen sie welche Zuständigkeiten zuweisen wollen (vgl. Art. 11 und 51 GG; vgl. zum Ganzen Ueli Friederich, a.a.O., S. 179 N. 81; vgl. auch Stefan Müller, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 11 N. 1 f.).

**2.3** Eine ausdrückliche Zuständigkeitsregelung enthält das kantonale Recht im Bereich der ehemaligen Gemeindebeschwerde. Die aus dem Gemeinderecht

übernommene Vorschrift (vgl. aArt. 103 GG [BAG 98-57]) regelt die Vertretung der Gemeinde bei Beschwerden gegen einen Beschluss oder eine Wahl der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments. Sie wurde im Rahmen der Umsetzung der Rechtsweggarantie ohne inhaltliche Änderungen ins VRPG überführt (vgl. Vortrag des Regierungsrats betreffend das VRPG [Änderung], in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 11, S. 9; Herzog/Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2009 S. 1 ff., 6 f.) und lautet heute wie folgt:

Art. 15 Vertretung

[...]

<sup>6</sup> Bei Beschlüssen oder Wahlen der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments obliegt die Vertretung der Gemeinde im Beschwerdeverfahren dem Gemeinderat, sofern das Parlament für seine Vertretung für Beschwerden gegen seine Beschlüsse oder Wahlen nicht anders beschliesst.

[...]

Die EG Bern hat eigene Vorschriften zur Vertretung der Gemeinde bei Rechtsstreitigkeiten erlassen. Die betreffende Bestimmung in der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) hat soweit hier interessierend folgenden Wortlaut:

Art. 107 Rechtsstreitigkeiten

<sup>1</sup> Der Gemeinderat beschliesst die Anhebung und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten.

<sup>2</sup> Er kann seine Zuständigkeit bei Streitigkeiten an die Direktionen oder die Stadtkanzlei delegieren.

[...]

### 3.

**3.1** Der Regierungstatthalter befasste sich mit der Frage nach dem Verhältnis zwischen Art. 15 Abs. 6 VRPG und Art. 107 GO. Er ging in Übereinstimmung mit der EG Bern davon aus, die kantonale Bestimmung finde dann Anwendung, wenn eine Gemeinde darauf verzichtet habe, ihre Vertretung in Rechtsstreitigkeiten in einem Erlass festzulegen. Beim Fehlen einer generell-abstrakten Regelung sei das Gemeindeparlament gestützt auf Art. 15 Abs. 6 VRPG befugt, diese Kompetenz einzelfallweise an sich zu ziehen. Aus der fehlenden Notwendigkeit einer kommunalen gesetzlichen Regelung könne hingegen nicht geschlossen werden, dass es den Gemeinden verwehrt sei, die Frage der Vertretungsbefugnis ein für allemal in generell-abstrakter Form zu beantworten (vgl. angefochtener Entscheid Ziff. III/7.1). Dies habe die EG Bern mit dem Erlass von Art. 107 GO getan. Insbesondere dessen Entstehungsgeschichte zeige deutlich, dass die Gemeinde damit eine ausschliessliche Kompetenz des Gemeinderats habe begründen wollen. Insofern stelle das Fehlen

einer Art. 15 Abs. 6 VRPG entsprechenden Regelung im kommunalen Recht keine Gesetzeslücke, sondern ein qualifiziertes Schweigen dar. Bei dieser rechtlichen Ausgangslage sei es dem Gemeindeparlament verwehrt, im Einzelfall die Kompetenz zur Vertretung der Gemeinde in Beschwerdeverfahren gegen Parlamentsbeschlüsse gestützt auf Art. 15 Abs. 6 VRPG an sich zu ziehen (vgl. angefochtener Entscheid Ziff. III/5 ff.).

**3.2** Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz vor, sie verkenne die Bedeutung von Art. 107 GO. Diese Bestimmung regle die Vertretungsbefugnisse im Normalfall, schliesse aber keineswegs aus, dass davon im Einzelfall abgewichen werde. Bei der Auslegung von Art. 107 GO müsse einerseits auf Übereinstimmung mit dem übergeordneten kantonalen Recht geachtet werden, andererseits sei der Rechtsfortentwicklung Rechnung zu tragen. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die Neuregelung der Vertretungsbefugnisse des Grossen Rats in Fällen, in denen ein angefochtener Grossratsbeschluss nicht dem ursprünglichen Antrag des Regierungsrats entspricht (vgl. Art. 57 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21], in Kraft seit 1. Juni 2014). Unter Berücksichtigung des aktuellen Stands von «Rechtslehre und Rechtspraxis», müsse es dem Parlament in solchen Fällen erlaubt sein, die Vertretung der Gemeinde in einem Beschwerdeverfahren wahrzunehmen (vgl. Beschwerde S. 3). Im Übrigen schränke Art. 15 Abs. 6 VRPG die Rechtsetzungsautonomie der Gemeinde insofern ein, als es dieser verwehrt sei, die Kompetenzattraktion durch das Parlament von vornherein generell auszuschliessen (Beschwerde S. 5 oben).

**3.3** Unter den Parteien ist somit in der Sache umstritten, ob das kantonale Recht den Gemeinden die Freiheit belässt, mit generell-abstrakter Regelung dem Gemeinderat die *ausschliessliche* Kompetenz zur Vertretung der Gemeinde in Beschwerdeverfahren zuzuweisen (E. 4) und, falls ja, ob der kommunale Gesetzgeber mit Art. 107 Abs. 1 und 2 GO diesen Spielraum ausgenutzt hat (E. 5).

#### **4.**

**4.1** Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist deren Wortlaut. Das grammatikalische Element kann für sich allein Grundlage der Auslegung sein, wenn sich daraus zweifellos eine sachlich richtige Lösung ergibt. Ist aber der Gesetzestext nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der

Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (vgl. statt vieler BVR 2012 S. 20 E. 3.1, S. 410 E. 4.3, je mit Hinweisen).

**4.2** Bei der Auslegung kantonaler Vorschriften betreffend die Gemeindeorganisation ist den verfassungsmässigen Vorgaben besondere Beachtung zu schenken (vgl. BVR 2010 S. 193 E. 3.5.2 mit Hinweisen). Der kantonale Gesetzgeber ist mit Blick auf die Gemeindeautonomie verpflichtet, im Bereich der Gemeindeorganisation zurückhaltend zu legislieren. Aus diesem Grund beschränken sich die kantonalen Vorgaben in der Regel auf die Festlegung eines Grundsatzes, von welchem die Gemeinden im Rahmen des rechtsstaatlich Zulässigen abweichen können (vgl. zum Ganzen vorne E. 2.2).

**4.3** Unbestritten ist, dass kommunale Parlamente bei Beschwerden gegen ihre Beschlüsse auch ohne ausdrückliche Ermächtigung im Organisationsreglement gestützt auf Art. 15 Abs. 6 VRPG einzelfallweise die Kompetenz zur Vertretung der Gemeinde an sich ziehen können. Diese Möglichkeit wurde den Gemeindeparlamenten im Rahmen einer allgemeinen Erweiterung ihrer Kompetenzen mit Erlass des später in Art. 103 GG überführten Art. 60 des Gemeindegesetzes vom 20. Mai 1973 (nachfolgend: GG 73; GS 1973 S. 149) erstmals eingeräumt (vgl. auch Vortrag der damaligen Direktion der Gemeinden zum GG 73, in Tagblatt des Grossen Rates 1972, Beilage 17, S. 2). Unter dem vorher geltenden Gemeinderecht war nach einer alten Rechtsprechung des Regierungsrats nur der Gemeinderat befugt, die Gemeinde im Beschwerdeverfahren gegen einen Akt des Stadtrats zu vertreten, nicht aber der Stadtrat selbst (vgl. RR 29.4.1921, in MBVR 1921 S. 171; weiterführend Ernst Blumenstein, Der Gemeinderat als Beschwerdevertreter der Gemeindeversammlung, in MBVR 1950 S. 161 ff.).

**4.4** Die Parteien sind sich auch insoweit einig, als sie davon ausgehen, Art. 15 Abs. 6 VRPG belasse den Gemeinden grundsätzlich die Befugnis, die Frage der Vertretung in einem Erlass (generell-abstrakt) zu regeln. Der Beschwerdeführer sieht die kommunalen Rechtsetzungsbefugnisse jedoch insoweit eingeschränkt, als er in Art. 15 Abs. 6 VRPG eine unverzichtbare Kompetenzerteilung des kantonalen Gesetzgebers zugunsten der Gemeindeparlamente erblickt, im Einzelfall durch Beschluss die Prozessvertretung selber zu regeln. Seiner Meinung nach ist der kommunale Gesetzgeber nicht befugt, in diesem Punkt anders zu legislieren. – Diese Interpretation vermag nicht zu überzeugen. So fehlen im Gesetzestext jegliche Hinweise darauf, dass diese Norm die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden einschränken will. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass allfällige generell-abstrakte Regelungen gewissen Schranken unterliegen würden, was ihre Form, ihren Inhalt oder ihre zeitliche Wirkung anbelangt. Ein Blick in die Materialien bestätigt dieses Normverständnis: Gemäss Vortrag zur Totalrevision des Gemeindegesetzes soll «das Parlament [...] die Vertretung mittels Beschluss (oder Erlass) anders regeln [können]»

(vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1997, Beilage 61, S. 41 zu Art. 101 des Entwurfs). Es sind keine Gründe ersichtlich, welche aus Sicht des kantonalen Gesetzgebers dagegen sprechen würden, dass eine Gemeinde auf dem Weg der Gesetzgebung den Grundsatz gemäss Art. 15 Abs. 6 (1. Satzteil) VRPG zur allgemeingültigen Regel erklärt und dem Gemeinderat die ausschliessliche Kompetenz zur Vertretung der Gemeinde in Rechtsstreitigkeiten zuweist. Eine solche Regelung ist weder lückenhaft noch unvereinbar mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen; sie liegt mithin innerhalb der der Beschwerdegegenerin zustehenden Organisationsautonomie (vgl. vorne E. 2.2).

**4.5** Somit steht fest, dass Art. 15 Abs. 6 VRPG den Gemeinden keinerlei Schranken auferlegt, was die generell-abstrakte Regelung der Vertretung in Rechtsstreitigkeiten anbelangt.

## **5.**

Zu prüfen bleibt, ob die EG Bern in Art. 107 GO die Vertretung der Gemeinde in Rechtsstreitigkeiten abschliessend geregelt hat.

**5.1** Bei der Auslegung von kommunalem Recht ist zu beachten, dass sich die Autonomie der Gemeinden nicht nur auf den Bereich der Rechtsetzung beschränkt; insbesondere wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, kommt ihr grundsätzlich auch bei der Anwendung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Vorschrift verstanden haben will. Wird die Anwendung einer von ihr erlassenen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre (vgl. BVR 2012 S. 20 E. 3.2, 2010 S. 113 E. 3.4, 2009 S. 514 E. 4.3).

**5.2** Der Wortlaut von Art. 107 Abs. 1 und 2 GO ist klar: Zuständig für die Anhebung und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten ist allein der Gemeinderat (vgl. Abs. 1). Eine Delegation seiner Kompetenz ist zwar vorgesehen, jedoch nur an die Direktionen und die Stadtkanzlei, nicht jedoch an den Stadtrat (vgl. Abs. 2). Dass es sich bei der Zuständigkeit des Gemeinderats um eine ausschliessliche handelt, ergibt sich aus dem Fehlen von einschränkenden Begriffen wie «grundsätzlich» oder «in der Regel». Die Aufzählung in Abs. 2 muss als abschliessend verstanden werden, andernfalls wäre dies mit dem Zusatz «namentlich» oder «insbesondere» zum Ausdruck gebracht worden (vgl. auch Beschwerdeantwort vom 12.5.2014, Ziff. 12).

**5.3** Um dieses Ergebnis zu verdeutlichen, verweisen die Gemeinde und die Vorinstanz auf die Entstehungsgeschichte von Art. 107 GO. Im Rahmen der Totalrevision der GO hatte der Beschwerdeführer als Ratsmitglied beantragt, mit einem neuen Art. 52b dem Stadtrat die Kompetenz für die Anhebung und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten in seinem Zuständigkeitsbereich einzuräumen, mit der Möglichkeit der Delegation im Einzelfall an das Ratssekretariat, die Direktionen oder die Stadtkanzlei. Die Zuständigkeit des Gemeinderats wäre nach diesem Vorschlag auf die Vertretung in Rechtsstreitigkeiten in dessen Zuständigkeitsbereich beschränkt gewesen.

**5.3.1** Der Beschwerdeführer begründete seine Anträge im Parlament u.a. damit, dass bei Beschwerden gegen Beschlüsse des Stadtrats der Gemeinderat insbesondere dann nicht das geeignete Organ sei, um den angefochtenen Beschluss in einem Beschwerdeverfahren zu vertreten, wenn er diesen im politischen Meinungsbildungsprozess nicht mitgetragen habe. Diese Argumente vermochten die überwiegende Mehrheit jedoch nicht zu überzeugen. Ausschlaggebend waren die dagegen vorgebrachten praktischen Bedenken, wie die Schwierigkeiten einer Einberufung des Stadtrats ausserhalb der Sitzungszeiten zur Wahrung der (Beschwerde-)Fristen. Der Stadtpräsident wies zudem darauf hin, dass der Gemeinderat bei Beschwerden gegen Stadtratsbeschlüsse praxisgemäss mit dem Ratssekretariat Kontakt aufnehme, was sich bewährt habe. Der Stadtrat lehnte in der Folge die Anträge des Beschwerdeführers mit deutlicher Mehrheit ab (vgl. zum Ganzen Protokolle Nr. 53 und 55 der Stadtratssitzungen vom 21.11.1997, S. 1154 f. und 1185 [in act. 3A3]).

**5.3.2** Die Gemeinde und der Regierungstatthalter schliessen aus diesen Hinweisen in den Materialien zu Recht, dass der Stadtrat bewusst und mit Gültigkeit für alle Fallkonstellationen von der Begründung einer eigenen Zuständigkeit zur Vertretung der Gemeinde abgesehen hat. Die in der Debatte offenbar erfolgreich ins Feld geführten praktischen Schwierigkeiten sprechen genauso gegen eine einzelfallweise wie gegen eine generelle Vertretung durch das Parlament. Der Hinweis des Stadtpräsidenten, dass bei Beschwerden gegen Stadtratsbeschlüsse mit dem Ratssekretariat Rücksprache genommen werde, zeigt sodann, dass die vom Beschwerdeführer angesprochene Problematik der Interessenwahrung durchaus bekannt war. Dennoch hat der Stadtrat die Anträge des Beschwerdeführers deutlich abgelehnt und den Wortlaut des heutigen Art. 107 GO beschlossen. Eine Ersatzregelung für den vorgeschlagenen Art. 52b wurde nicht geschaffen, was mit Blick auf das Dargelegte nur als vollständiger Verzicht auf die Begründung einer eigenen Zuständigkeit zu verstehen ist.

**5.4** Der Beschwerdeführer plädiert für eine zeitgemässe Auslegung des kommunalen Rechts und sieht in dem am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Art. 57

Abs. 2 GRG die Bestätigung dafür, dass das Parlament gemäss moderner Rechtsauffassung in gewissen Fällen «die Rechtsvertretung selber ausüben» soll (vgl. Beschwerde S. 3). – Wo sich der Gesetzgeber jedoch gegen eine bestimmte Lösung entschieden hat (vgl. vorne E. 5.3), kann diese nicht über den Umweg einer geltungszeitlichen Auslegung eingeführt werden, zumal sich die massgebenden Verhältnisse seither nicht geändert haben. Selbstverständlich ist es dem Stadtrat unbenommen, auf dem Weg der Gesetzgebung eine andere Regelung einzuführen.

**5.5** Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, der (zuständige) Gemeinderat habe durch unüblich kritische Äusserungen zu seiner für erheblich erklärten Motion (vgl. vorne Bst. A) den Anschein der Befangenheit erweckt. Es sei daher mit den «Garantien eines fairen Verfahrens», namentlich mit Art. 26 Abs. 1 KV, Art. 29 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101), auf deren Einhaltung er und die Stimmbürgerschaft ein Anrecht hätten, nicht vereinbar, wenn der Gemeinderat die Gemeinde vertrete. – Ob die Verfahrensgarantien im vor dem Regierungsstatthalter hängigen Beschwerdeverfahren eingehalten werden, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Soweit der Beschwerdeführer die angesprochenen Verfassungsgrundsätze für die Auslegung von Art. 107 GO heranzieht, spricht er einen Aspekt der systematischen Auslegung an. Indes beschlagen weder die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 1 BV noch der Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 26 Abs. 1 KV; Art. 30 Abs. 1 BV) die Frage, durch welches Organ sich die Gemeinde im Beschwerdeverfahren in ihrer Stellung als Partei vertreten lässt. Ob der Gemeinderat aus Sicht der Gemeinde in jedem Fall das geeignete Organ ist, deren Interessen in einem Beschwerdeverfahren zu vertreten, ist eine rein gemeindeinterne organisatorische Frage, die durch die angerufenen Verfassungsgrundsätze nicht präjudiziert wird. Damit vermögen auch diese Einwände die Auffassung des Beschwerdeführers nicht zu stützen.

**5.6** Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsstatthalter bzw. die EG Bern Art. 107 Abs. 1 und 2 GO in rechtlich haltbarer Weise ausgelegt haben.

## **6.**

Der angefochtene Entscheid hält mithin der Rechtskontrolle stand und die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Damit wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Art. 108a Abs. 1 VRPG findet keine Anwendung (vgl. vorne E. 1.3). Dass mit Beschwerden gegen weitere Beschlüsse im Sinn von Art. 74 Abs. 2 Bst. d i.V.m. Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 VRPG mitunter allgemeine Interessen verfolgt werden (vgl.

Art. 79c Bst. b und Art. 65c Bst. b VRPG), rechtfertigt entgegen den Überlegungen der Vorinstanz keine generelle Kostenbefreiung (vgl. Eingabe RSA vom 29.4.2014). Gegen eine analoge Anwendung von Art. 108a Abs. 1 VRPG spricht dessen klarer Wortlaut. Eine Ausdehnung über den Wortlaut hinaus würde zudem zu Abgrenzungsproblemen führen, zumal in zahlreichen anderen Verfahren ebenfalls allgemeine Interessen berührt sein können. Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 3 und 4 VRPG).

#### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - dem Beschwerdeführer
  - der Einwohnergemeinde Bern
  - dem Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland

Die Abteilungspräsidentin i.V.:

Der Gerichtsschreiber:

#### **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.