

100.2015.292U
HAT/GSE/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 12. April 2016

Verwaltungsrichter Häberli
Gerichtsschreiberin Gschwind

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Bern
handelnd durch den Gemeinderat, Erlacherhof, Junkerngasse 47, Postfach,
3000 Bern 8
Beschwerdegegnerin

und

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
Münstergasse 2, 3011 Bern

betreffend Zweckänderung der unselbständigen Stiftung Susanne Schwob-
Fonds ; Nichteintreten (Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchen-
direktion des Kantons Bern vom 31. August 2015)



Sachverhalt:

A.

Die Kunstmalerin Susanne Schwob setzte die Einwohnergemeinde (EG) Bern mit letztwilliger Verfügung vom 2. Juni 1966 als Alleinerbin ein. Zur Erbmasse gehörte insbesondere die Liegenschaft am B. _____ in Bern, die gemäss dem letzten Willen der Erblasserin unmittelbar der Förderung der bildenden Künste zu dienen hat. Die EG Bern regelte die Nutzung dieses Gebäudes entsprechend der Auflage in einem Erlass, zuletzt mit Fondsbestimmungen vom 18. August 1976.

B.

Nachdem sich das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) am 25. Juli 2013 im Rahmen einer Vorprüfung zustimmend zu einer von der EG Bern beabsichtigten Änderung des Zwecks des Susanne Schwob-Fonds geäussert hatte, erliess der Gemeinderat der EG Bern am 27. November 2013 die Verordnung über den Susanne Schwob-Fonds (Fondsverordnung Susanne-Schwob, FVSS; SSSB 631.67). Deren Art. 2 enthält eine Umschreibung des Stiftungszwecks, die neuerdings eine Veräusserung der Liegenschaft am B. _____ erlaubt (sogleich Bst. C). Mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen wurde die FVSS am 11. Dezember 2013 im Anzeiger Region Bern publiziert.

C.

Unter Verweis auf das Ergebnis der Vorprüfung beantragte der Gemeinderat der EG Bern dem AGR am 28. November 2013 die Genehmigung der FVSS. Am 27. Dezember 2013 erkannte das AGR, die Zweckänderung der unselbständigen Stiftung Susanne Schwob-Fonds werde «genehmigt», wobei die neue Zweckbestimmung – Art. 2 FVSS entsprechend – wie folgt laute:

«Mit dem Fonds wird die unmittelbare Förderung von Künstlern und Künstlerinnen bezweckt, indem ihnen Ateliers, Galerien und Ähnliches günstig vermietet werden. Zurzeit dient diesem Zweck die Liegenschaft B. _____ in Bern. Diese Liegenschaft darf ausgetauscht oder verkauft werden, sofern sich ergibt, dass sie von der Struktur oder den finanziellen Rahmenbedingungen her nicht geeignet ist, den Zweck optimal zu erfüllen, und sichergestellt ist, dass an einem andern Ort in der Gemeinde Bern ein Ersatzprojekt realisiert werden kann, das dem Zweck des Fonds besser entspricht. Das Ersatzprojekt hat in der Namensgebung auf Susanne Schwob hinzuweisen.»

Der Gemeinderat veröffentlichte im Anzeiger Region Bern vom 26. Februar 2014 eine Bekanntmachung, wonach das AGR die vom Gemeinderat «beschlossene» Zweckänderung «genehmigt» habe. Weiter hiess es, gegen «diesen Gemeinderatsbeschluss» könne innert Frist beim Regierungsratshalteramt Bern-Mittelland (RSA) Beschwerde erhoben werden.

D.

Am 28. März 2014 gelangte A. _____ mit Beschwerde an das RSA und beantragte, die FVSS bzw. der Beschluss des Gemeinderats der EG Bern bezüglich der FVSS seien aufzuheben. Das RSA führte einen Meinungs austausch mit der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) und leitete dieser anschliessend die Beschwerde «zuständigkeitshalber» weiter, soweit die Zweckänderung des Susanne Schwob-Fonds angefochten werde; das bei ihm hängige (restliche) Verfahren sistierte das RSA bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Zulässigkeit der Zweckänderung (Verfügung vom 10.9.2014). Am 31. August 2015 fällte die JGK einen Nichteintretensentscheid, weil A. _____ nicht zur Anfechtung der Verfügung des AGR vom 27. Dezember 2013 legitimiert sei.

E.

Am 1. Oktober 2015 hat A. _____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, den Entscheid der JGK aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung «an die hierfür zuständige Instanz» zurückzuweisen.

Die JGK und die EG Bern beantragen mit Vernehmlassung vom 1. Dezember 2015 bzw. mit Beschwerdeantwort vom 2. Dezember 2015 je die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die JGK ist auf das Rechtsmittel der Beschwerdeführerin nicht eingetreten (vgl. vorne Bst. D), weshalb sich deren Beschwerdebefugnis für das verwaltungsgerichtliche Verfahren unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid ergibt (vgl. BVR 2015 S. 301 nicht publ. E. 1.1 [VGE 2014/130/131 vom 8.1.2015], 2006 S. 481 E. 1.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 3, Art. 65 N. 6). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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

1.3 Der vorliegende Entscheid fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (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.

2.1 Obschon die Beschwerdeführerin nicht in Frage stellt, dass über die Zuständigkeit der JGK bereits rechtskräftig entschieden wurde, macht sie letztlich doch geltend, ihre Beschwerde vom 28. März 2014 wäre richtiger-

weise gesamthaft durch das RSA zu behandeln (Beschwerde, S. 4 f.). Sie beantragt deshalb auch kein Zurückweisen der Sache an die JGK, sondern eine materielle Beurteilung ihrer Begehren durch das RSA als «hierfür zuständige Instanz». Ihren Standpunkt begründet die Beschwerdeführerin damit, dass die Vorinstanz vom falschen Anfechtungsobjekt ausgegangen sei und demzufolge nicht die richtigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung gebracht habe. Ihre Beschwerde vom 28. März 2014 habe sich nicht gegen den «Genehmigungsentscheid» des AGR gerichtet, sondern vielmehr gegen den Beschluss des Gemeinderats der EG Bern vom 27. November 2013, «mit welchem die Fondsverordnung Susanne Schwob geändert» worden sei. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz habe das AGR zudem nicht nur die Zweckänderung des Susanne Schwob-Fonds «genehmigt», sondern die «gesamte geänderte Verordnung», wie es die EG Bern beantragt habe. Insoweit basiere der angefochtene Entscheid auf einer unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts; die JGK habe deshalb verkannt, dass für die Behandlung der Beschwerde vom 28. März 2014 allein das RSA zuständig sei.

2.2 Vorliegend sind sich die Verfahrensbeteiligten einig, dass die Verfügung des RSA vom 10. September 2014 die Zuständigkeitsfrage rechtskräftig geklärt hat (vgl. angefochtener Entscheid, E. 1.2; Beschwerde, S. 3; Beschwerdeantwort, S. 2). In der betreffenden Verfügung hat das RSA (implizit) auf seine Unzuständigkeit erkannt und die Sache «zuständigkeitshalber» an die JGK weitergeleitet (act. 5B pag. 4 f.). Damit ist es nach der Regelung vorgegangen, wie sie sich aus Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 VRPG für einen Kompetenzkonflikt zwischen Partei und angerufener unterer Verwaltungsjustizbehörde ergibt, indem es bezüglich seiner Unzuständigkeit einen Zwischenentscheid erlassen hat (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 4 N. 6, Art. 6 N. 5 f.; vgl. auch BVR 2008 S. 481 E. 3.5.1). Zwar ist dieser tatsächlich unangefochten in Rechtskraft erwachsen, aber die JGK hat ihre Zuständigkeit anschliessend nicht in einem eigenen (selbständig eröffneten) Zwischenentscheid bejaht. Dies wäre für eine abschliessende Klärung der Zuständigkeitsfrage erforderlich gewesen, kann doch nicht die eine untere Verwaltungsjustizbehörde verbindlich über die Zuständigkeit der andern unteren Verwaltungsjustizbehörde entscheiden. Mithin steht zwar die

Unzuständigkeit des RSA fest, aber die Zuständigkeit der JGK ist noch nicht rechtskräftig erstellt. Entgegen der einhelligen Auffassung der Verfahrensbeteiligten ist es der Beschwerdeführerin deshalb nicht verwehrt, vor Verwaltungsgericht die Zuständigkeit der JGK zu bestreiten.

2.3 Zuwendungen Dritter, die aufgrund von Auflagen einem bestimmten Zweck zu dienen haben, werden von den Gemeinden als unselbständige Stiftungen behandelt (vgl. Art. 92 f. der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]). Solche Vermögenswerte kann der Gemeinderat selber ohne weiteres für die Erfüllung des vorgegebenen Zwecks verwenden; will er aber ein anderes Organ oder Dritte mit der Verwaltung der unselbständigen Stiftung betrauen, so hat er dies in einer Verordnung zu regeln (Art. 92 Abs. 2 GV). Die EG Bern lässt den Susanne Schwob-Fonds durch die kommunale Finanzdirektion verwalten, sodass der Gemeinderat eine entsprechende Regelung erlassen hat. Die FVSS hat per 2. Februar 2014 die bis anhin massgebenden Fondsbestimmungen vom 18. August 1976 abgelöst (act. 5B pag. 25 f. und 30). Im Rahmen dieses Erlasses konnte der Gemeinderat gestützt auf Art. 92 Abs. 2 GV selbständig regeln, nach welchen Modalitäten die Mittel der unselbständigen Stiftung entsprechend ihrer Zweckbestimmung zu verwenden sind. Demgegenüber vermochte er keine Änderung des Zwecks der unselbständigen Stiftung zu beschliessen, ist es doch Sache des AGR als «zuständige kantonale Stelle», solche Zweckänderungen zu bewilligen bzw. zu verfügen (Art. 78 Abs. 3 Bst. b des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11] i.V.m. Art. 93 Abs. 3 GV). Zulässig ist eine Zweckänderung, wenn die ursprüngliche Bestimmung der Zuwendung nicht mehr erfüllt werden kann, wobei für eine Änderung des Zwecks der mutmassliche, zeitgemäss ausgelegte Wille der Stifterin oder des Stifters massgebend ist (Art. 93 Abs. 1 und 2 GV; vgl. zum Ganzen Daniel Arn, in Kommentar zum GG, 1999, Vorbem. zu Art. 70-79 N. 28 f.). Durch das AGR verfügte Zweckänderungen sind von der Gemeinde im Amtsanzeiger zu veröffentlichen (Art. 93 Abs. 3 i.V.m. Art. 34 GV).

2.4 Aus dieser gesetzlichen Regelung erhellt, dass hier einerseits – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – nicht die Genehmigung eines Reglements im Sinn von Art. 57 GG im Streit liegt, und dass anderer-

seits der im bisherigen Verfahren wiederholt verwendete Begriff einer Genehmigung missverständlich ist: Der Gemeinderat ist durch Art. 92 Abs. 2 GV zum Erlass der FVSS ermächtigt und die von ihm beschlossene Verordnung bedurfte weder einer Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde noch einer kantonalen Genehmigung. Einzig insoweit, als er beabsichtigte, die Mittel der unselbständigen Stiftung künftig anders zu verwenden, als es die Auflagen der Stifterin verlangen, konnte er nicht selber handeln. Diesbezüglich kam es jedoch nicht zur Genehmigung eines Beschlusses des Gemeinderats, da dieser gar nicht über eine Zweckänderung zu beschliessen hat. Gemäss Art. 78 Abs. 3 Bst. b GG i.V.m. Art. 93 Abs. 3 GV ist die Anordnung einer solchen vielmehr Sache des AGR, das deshalb mit Verfügung vom 27. Dezember 2013 erstinstanzlich über die vom Gemeinderat der EG Bern nachgesuchte Zweckänderung der unselbständigen Stiftung Susanne Schwob-Fonds befand. Dabei beschränkte sich seine Anordnung auf eine Neuumschreibung des Zwecks (act. 5B pag. 37) und umfasste nicht auch eine Genehmigung der Bestimmungen der FVSS. Daran ändert nichts, dass der Gemeinderat ausdrücklich mit dem Antrag an das AGR gelangt ist, die FVSS – also einen Erlass – zu genehmigen (Schreiben vom 28.11.2013 [act. 5B pag. 101]; vorne Bst. C). Unerheblich ist auch, dass die vom AGR verfügte Zweckumschreibung (deklaratorisch) in Art. 2 FVSS widergegeben wird, dass die FVSS einen (irreführenden) Hinweis auf eine vermeintlich erfolgte Genehmigung durch das AGR enthält, und dass die EG Bern in der Rechtsmittelbelehrung, mit der sie die (von Art. 93 Abs. 3 i.V.m. Art. 34 GV vorgeschriebene) amtliche Publikation der Zweckänderung vom 26. Februar 2014 versah, fälschlicherweise auf einen «Gemeinderatsbeschluss» hinwies, der beim RSA anzufechten sei (act. 5B pag. 22). Demnach hat die Vorinstanz zu Recht erwogen, dass sich die Beschwerde vom 28. März 2014 gegen die Verfügung des AGR vom 27. Dezember 2013 richtet, soweit die Beschwerdeführerin gegen die Änderung des Zwecks der unselbständigen Stiftung vorgehen wollte. Anfechtungsobjekt des vorinstanzlichen Verfahrens bildete folglich eine Verfügung des AGR im Sinn von Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG, weshalb die JGK ohne weiteres für die Behandlung der vom RSA an sie weitergeleiteten Beschwerde zuständig war (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG).

2.5 Was die Beschwerdeführerin ansonsten noch gegen die Zuständigkeit der JGK vorbringt, ist nicht stichhaltig:

2.5.1 Zunächst kommt es im vorliegenden Zusammenhang nur scheinbar zu einer «unpraktikablen» Gabelung des Rechtswegs (vgl. Beschwerde, S. 5 und 7). Dieser Eindruck entsteht, weil die EG Bern fälschlicherweise von einem gesamthaften Genehmigungsverfahren ausgegangen ist und nicht korrekt zwischen der vom AGR zu verfügenden Änderung des Stiftungszwecks einerseits und der in Eigenverantwortung beschlossenen Anpassung der Regelung der unselbständigen Stiftung andererseits unterschieden hat. Jedenfalls übersieht die Beschwerdeführerin mit ihrem Einwand, dass es sich bei der FVSS und der Zweckänderung um zwei verschiedene Dinge handelt, für deren Erlass bzw. Anordnung von Gesetzes wegen unterschiedliche Behörden zuständig sind. Deshalb liegt keine Gabelung des Rechtswegs vor, wenn die beiden Hoheitsakte im Beschwerdefall von anderen Rechtsmittelbehörden zu überprüfen sind. In diesem Zusammenhang weist die Beschwerdegegnerin sodann zu Recht darauf hin, dass längst nicht alle unselbständigen Stiftungen eine Regelung der Modalitäten, nach denen ihre Mittel zu verwenden sind, in Erlassform benötigen; eine solche ist gesetzlich nur vorgeschrieben, wenn der Gemeinderat das Stiftungsvermögen nicht selber verwaltet (vgl. vorne E. 2.3). Ferner kann es selbst bei jenen unselbständigen Stiftungen, deren Verwaltung in einem Erlass geregelt wurde, überhaupt nur dann zu zwei parallelen Rechtsmittelverfahren kommen, wenn – wie hier – der Gemeinderat gleichzeitig den einschlägigen Erlass anpasst und dem AGR eine Zweckänderung beantragt. Inwiefern es Recht verletzen könnte, dass in solchen Einzelfällen zwei separate Rechtsmittel einzulegen sind, falls sich Betroffene gleichzeitig sowohl an der Zweckänderung als auch an Einzelheiten der Regelung der Stiftung stören, ist weder ersichtlich noch dargetan.

2.5.2 Weiter irrt die Beschwerdeführerin, wenn sie annimmt, das AGR habe in seiner Verfügung vom 27. Dezember 2013 trotz allem auch eine Genehmigung der FVSS vorgenommen; insoweit kann auf das Gesagte verwiesen werden (vgl. vorne E. 2.3 f.). Zu ergänzen ist, dass das AGR auch nicht etwa fälschlicherweise davon ausging, es habe im Sinn von Art. 57 GG einen Erlass zu genehmigen. Es verwendete zwar ver-

schiedentlich (selbst im Dispositiv) den Begriff der «Genehmigung», der nicht zur Änderung des Stiftungszwecks passt, die von ihm selber zu verfügen ist. Es nahm dabei aber stets nur auf die vom Gemeinderat angegebene Zweckänderung und nie auch auf die Verordnung als solche Bezug: Die Verfügung steht unter dem Titel «Zweckänderung der unselbständigen Stiftung Susanne Schwob-Fonds », ohne dass von einer gleichzeitigen Genehmigung der FVSS die Rede wäre; vielmehr wird ausdrücklich auf Art. 78 Abs. 3 GG hingewiesen, der allein die Zweckänderung regelt. Weiter erörtert das AGR in den Erwägungen ausschliesslich den Antrag auf Zweckänderung, ohne mit einem Wort auf die FVSS oder deren Inhalt einzugehen, obschon der Gemeinderat mit seinem Gesuch explizit die Genehmigung der FVSS beantragt hatte (vgl. vorne E. 2.4). Abschliessend wird im Verfügungsdispositiv die Zweckänderung verfügt (bzw. «genehmigt») und die EG Bern angewiesen, diese «Genehmigung» gemäss Art. 34 GV bekanntzumachen; die FVSS wird mithin in der Verfügung vom 27. Dezember 2013 mit keinem Wort erwähnt (act. 5B pag. 35 ff.).

2.5.3 Da hier kein Genehmigungsverfahren im Streit liegt, gehen die Ausführungen der Beschwerdeführerin zum Verhältnis zwischen Erlass und Genehmigungsverfügung bzw. zur diesbezüglichen Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich an der Sache vorbei. Auf die entscheidenden Vorbringen braucht nicht näher eingegangen zu werden.

2.6 Zusammenfassend sind das RSA und die JGK zu Recht davon ausgegangen, soweit die Beschwerdeführerin gegen die Änderung des Zwecks der unselbständigen Stiftung Susanne Schwob-Fonds vorgehe, richte sich ihre Beschwerde gegen die Verfügung des AGR vom 27. Dezember 2013, sodass das Rechtsmittel von der JGK zu beurteilen sei. Mithin ist die JGK im angefochtenen Entscheid im Ergebnis zu Recht von ihrer Zuständigkeit ausgegangen; gleichzeitig ist der Einladung der Beschwerdeführerin, bezüglich der rechtskräftig entschiedenen Unzuständigkeit des RSA zu einer Aufhebung von Amtes wegen nach Art. 40 Abs. 2 VRPG zu schreiten, die Grundlage entzogen.

3.

Als Hauptsache liegt die Frage im Streit, ob die JGK die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin zu Recht verneint hat. Der entscheidungswesentliche Sachverhalt ergibt sich ohne weiteres aus den Akten, weshalb der (nicht näher begründete) Antrag der Beschwerdeführerin, bei den Liegenschaften B._____ und C._____ einen Augenschein vorzunehmen (Beschwerde, S. 11), abgewiesen wird (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung statt vieler BVR 2012 S. 252 E. 3.3.3).

3.1 Die Legitimation der Beschwerdeführerin ist im vorinstanzlichen Verfahren nach Art. 65 Abs. 1 VRPG beurteilt worden (angefochtener Entscheidung, E. 1.4 ff.). Die von der Beschwerdeführerin hiegegen vorgebrachten Einwände gründen im Ergebnis allesamt auf der (unrichtigen) Annahme, die vom Gemeinderat am 27. November 2013 beschlossene FVSS sei vom AGR als Ganzes genehmigt worden und habe bei richtiger Betrachtungsweise das Anfechtungsobjekt des vorinstanzlichen Verfahrens gebildet. Da die FVSS als (kommunaler) Erlass in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zu überprüfen sei, richte sich die Beschwerdebefugnis nach Art. 65a VRPG (Beschwerde, S. 5 ff.). – Wie gesehen betraf die Weiterleitung durch das RSA nur jenen Teil der Beschwerde vom 28. März 2014, der sich gegen die vom AGR verfügte Zweckänderung des Susanne Schwob-Fonds richtete. Soweit die Beschwerdeführerin mit ihrem Rechtsmittel auch den Beschluss des Gemeinderats vom 27. November 2013 bzw. die FVSS angefochten hat, ist das Verfahren vom RSA sistiert worden (vgl. Bst. D). Allein die Verfügung des AGR betreffend die Zweckänderung bildete Anfechtungsobjekt des vorinstanzlichen Verfahrens und nicht auch die FVSS bzw. deren vermeintliche Genehmigung (vorne E. 2.4 f.). Mithin handelte es sich weder vor dem AGR noch vor der JGK um ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, sondern um ein ordentliches Verfahren auf Erlass bzw. Überprüfung einer Verfügung. Die Vorinstanz hat die Beschwerdebefugnis deshalb zu Recht anhand der allgemeinen Regelung für die Anfechtung von Verfügungen und Entscheiden und nicht gestützt auf Art. 65a VRPG als Sonderbestimmung für die Anfechtung kommunaler Erlasse geprüft. Nach dem einschlägigen Art. 65 Abs. 1 VRPG ist zur Beschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat

oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c).

3.2 Unstreitig ist, dass die Beschwerdeführerin am erstinstanzlichen Verfahren vor dem AGR nicht als Partei beteiligt war, aber als Dritte auch keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte; sie erfüllt deshalb die Voraussetzung nach Art. 65 Abs. 1 Bst. a VRPG (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 12 N. 22). Umstritten ist demgegenüber, ob die Beschwerdeführerin von der Verfügung des AGR besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung hat: Da sie nicht Verfügungsadressatin der Zweckänderung der unselbständigen Stiftung ist, beurteilt sich diese Frage nach den für Drittbeschwerden geltenden Regeln. Für eine Beschwerdebefugnis von Dritten wird vorausgesetzt, dass diese vom angefochtenen Hoheitsakt in höherem Mass betroffen sind als eine beliebige andere Person, also über eine besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand verfügen. Das öffentliche Interesse an der Gesetzmässigkeit der Verwaltung vermag keine Beschwerdebefugnis von Drittpersonen zu begründen, vielmehr müssen diese ein genügend intensives Privatinteresse nachweisen (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 12 N. 6 und Art. 65 N. 9 f.; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 165 f.). Deshalb lässt die Praxis Drittbeschwerden nur ausnahmsweise zu, wenn die beschwerdeführende Person ein unmittelbares, eigenes Interesse rechtlicher oder tatsächlicher Natur an der Anfechtung des Hoheitsakts geltend machen kann. Diese besondere Betroffenheit grenzt die Drittbeschwerde von der unzulässigen Popularbeschwerde ab. Das geforderte Interesse besteht dabei im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde der betroffenen Person eintragen soll, d.h. in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid für sie zur Folge hätte (vgl. BVR 2013 S. 343 E. 4.1, 2011 S. 498 E. 2.3; vgl. auch BGE 139 II 279 E. 2.2, 135 II 172 E. 2.1, 131 II 587 E. 3, 123 II 376 E. 2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 65 N. 8). Die besondere Betroffenheit ist primär von der beschwerdeführenden Person nachzuweisen, da sich ihre Pflicht, die Beschwerde zu begründen, auch auf

die Frage der Legitimation erstreckt (BVR 2015 S. 534 E. 2.1, 2008 S. 396 E. 2.3.3 mit weiteren Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 65 N. 1).

3.3 Die JGK hat erwogen, es sei fraglich könne aber offenbleiben, ob die Beschwerdeführerin als direkte Nachbarin der fraglichen Liegenschaft in besonderer Beziehungsnähe zum Streitgegenstand stehe. So oder anders sei nicht erkennbar, welchen praktischen Nutzen die Beschwerdeführerin aus einer Verhinderung der Zweckänderung der unselbständigen Stiftung Susanne Schwob-Fonds ziehen könnte, zumal ein Mieterwechsel am B._____ ohnehin jederzeit möglich wäre. Ein individuelles Interesse der Beschwerdeführerin, dass das Nachbarhaus auch in Zukunft ausschliesslich von Künstlerinnen und Künstlern bewohnt werde, sei nicht schutzwürdig im Sinn von Art. 65 Abs. 1 Bst. c VRPG. Mithin sei kein konkreter und unmittelbarer Nachteil ersichtlich und die Beschwerdeführerin von der Zweckänderung der unselbständigen Stiftung nicht stärker als jedermann betroffen. Im Übrigen könnte die Beschwerdeführerin gegen einen allfälligen Umbau oder eine Zweckänderung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens vorgehen, sollte die Liegenschaft tatsächlich verkauft werden. Mangels eines eigenen schutzwürdigen Interesses sei die Beschwerdeführerin nicht zur Anfechtung der Verfügung des AGR vom 27. Dezember 2013 legitimiert (vgl. angefochtener Entscheid, E. 1.7). – Hiergegen wendet die Beschwerdeführerin ein, die von ihr bewohnte Liegenschaft am C._____ bilde zusammen mit dem «Susanne Schwob-Haus» am B._____ ein Doppelhaus. Die neue Zweckbestimmung der unselbständigen Stiftung erlaube es, das «Susanne Schwob-Haus» zu verkaufen, womit sie offensichtlich mehr als jedermann vom Ausgang des Verfahrens betroffen sei. Dabei gehe es ihr nicht primär darum, die bisherige gute Nachbarschaft weiterzupflegen; ihr Anliegen sei es, die Nachbarliegenschaft «weiterhin im Sinn des bisherigen Fondzwecks zu erhalten, sodass diese Künstlerinnen und Künstlern der bildenden Kunst zur kostengünstigen Nutzung zur Verfügung steht und dem klaren Stifterinnenwillen nachgelebt wird». Dieses Ziel könne sie in keinem andern privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Verfahren erreichen. Zudem seien bauliche Veränderungen an der denkmalgeschützten Doppelliegenschaft nur beschränkt und in Absprache mit der Eigentümerschaft möglich, wes-

halb die Art der Nutzung und die Eigentumsverhältnisse am «Susanne Schwob-Haus» für die Beschwerdeführerin von «offensichtlichem Interesse» und praktischem Nutzen seien. Mit der Beibehaltung des bisherigen Stiftungszwecks und der aktuellen Eigentümerschaft verfolge sie ein legitimes und schutzwürdiges Interesse, weshalb sie gestützt auf Art. 65 Abs. 1 VRPG beschwerdebefugt sei (vgl. Beschwerde, S. 8 ff.).

3.4 Bei der streitbetroffenen Liegenschaft am B._____ handelt es sich um die eine Hälfte eines im Jahr 1893 erbauten Hauses, das als schützenswertes Baudenkmal im kantonalen Bauinventar verzeichnet ist, wobei die von der Beschwerdeführerin bewohnte Liegenschaft am C._____ die andere Hälfte des Hauses bildet; sie steht im Gesamteigentum einer Erbengemeinschaft, bestehend aus der Beschwerdeführerin und deren Schwester. Gemäss letztem Willen der Stifterin, Susanne Schwob, soll die Liegenschaft am B._____ oder ein eventueller Neubau nicht veräussert werden und ausschliesslich zur unmittelbaren Förderung der bildenden Künste als Atelierräume, als Galerie für eine Kunstakademie oder ähnliches verwendet werden, wobei die Auflagen in ihrem Sinn und Geist den veränderten Verhältnissen angepasst werden können (vgl. Ziff. I der Fondsbestimmungen vom 18.8.1976 [act. 5B pag. 30]; Ziff. 3a des Testaments vom 2.6.1966 und Ziff. 6 des Nachtrags vom 19.9.1966 [beides in act. 5C]). Gemäss den bisher geltenden Fondsbestimmungen waren die Räumlichkeiten im Erdgeschoss des «Susanne Schwob-Hauses» als Künstlerwohnung und Arbeitsstätte an eine Künstlerfamilie, die Räume im 1. und 2. Stock als Ateliers an Künstlerinnen und Künstler zu vermieten; ausserdem sollte ein Raum im Keller als gemeinsame Künstlerwerkstatt genutzt und die übrigen Kellerräume der Mieterschaft zugeteilt werden (Ziff. II/1 der Fondsbestimmungen vom 18.8.1976). Weil die Fondsmittel mit dieser nicht mehr zeitgemässen Nutzung nur ungenügend ausgeschöpft würden, hat das AGR die streitige Zweckänderung verfügt, die neu eine Veräusserung des «Susanne Schwob-Hauses» zulässt (vgl. vorne Bst. C; vgl. auch Auszug vom 24.3.2014 aus den Entscheidungsgrundlagen des Gemeinderats zur FVSS [act. 5B pag. 28 f.] sowie Schreiben der Denkmalpflege der Stadt Bern vom 12.11.2012 [act. 5B pag. 31 f.]).

3.5 Die vom AGR verfügte Änderung behält den bisherigen Zweck der unselbständigen Stiftung insoweit bei, als das Stiftungsvermögen weiterhin der unmittelbaren Förderung von Künstlerinnen und Künstlern dient, indem ihnen Ateliers, Galerien oder Ähnliches günstig vermietet werden. Abgerückt ist das AGR aber von der Auflage, dass die Zweckerfüllung zwingend in der Liegenschaft am B._____ zu erfolgen hat. Neu soll das bisherige «Susanne Schwob-Haus» durch ein Ersatzobjekt ersetzt werden können, falls sich erweist, dass der Stiftungszweck am B._____ nicht «optimal» erfüllt werden kann. Die Beschwerdeführerin stört sich an der eröffneten Möglichkeit eines Eigentümerwechsels bzw. am Verzicht auf eine strikte Bindung der Zweckerfüllung der unselbständigen Stiftung an das «Susanne Schwob-Haus». Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass sich aus dem blossen Wunsch der Beschwerdeführerin, Eigentumsverhältnisse und Nutzung der Nachbarliegenschaft unverändert zu sehen, kein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 65 Abs. 1 VRPG an der Anfechtung der strittigen Zweckänderung der unselbständigen Stiftung ergibt. Ein relevanter praktischer Nutzen der Beschwerdeführerin, wenn der Stiftungszweck auch künftig zwingend am bisherigen Ort verfolgt wird, ist nicht dargetan. Daran ändert weder der Umstand etwas, dass die Beschwerdeführerin in einem Gebäude wohnt, das mit dem «Susanne Schwob-Haus» zusammengebaut ist, noch die Tatsache, dass sie nicht nur Nachbarin, sondern auch Gesamteigentümerin ihres Gebäudeteils ist, und dass bauliche Veränderungen der Doppelliegenschaft offenbar nur beschränkt und in Absprache unter den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern möglich sind. Soweit die Beschwerdeführerin ferner vorbringt, sich mit ihrem Rechtsmittel für die Erhaltung des bisherigen Fondszwecks und die Beachtung des Willens der Stifterin einzusetzen, macht sie keine eigenen Interessen geltend. Andere Umstände, aus denen sich eine besondere Betroffenheit der Beschwerdeführerin ergeben könnte, sind weder ersichtlich noch dargetan. Nach dem Gesagten ist der Entscheid der Vorinstanz, wonach die Beschwerdeführerin als Drittperson über kein eigenes schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 65 Abs. 1 Bst. c VRPG an der Aufhebung der Verfügung des AGR vom 27. Dezember 2013 verfügt, nicht zu beanstanden. Mithin ist die JGK zu Recht nicht auf die Beschwerde vom 28. März 2014 eingetreten; die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

4.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin und wird kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Einwohnergemeinde Bern
 - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

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.