

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 29. Juni 2017

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Häberli,
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Rolli
Gerichtsschreiber Bieri

A. _____

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Matten bei Interlaken

handelnd durch den Gemeinderat, Baumgartenstrasse 14,
3800 Matten bei Interlaken

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Thun

Scheibenstrasse 3, 3600 Thun

betreffend kommunale Urnenabstimmung vom 25. September 2016 über
die Änderung des Organisationsreglements; Nichteintreten (Entscheid des
Regierungsstatthalteramts Thun vom 22. November 2016; gbv 2/2016)



Sachverhalt:

A.

Am 4. und 11. August 2016 kündigte der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Matten bei Interlaken im amtlichen Anzeiger Interlaken an, dass am 25. September 2016 eine Urnenabstimmung betreffend Änderung des kommunalen Organisationsreglements stattfinden werde. Er wies darauf hin, dass das Organisationsreglement mit den vorgesehenen Änderungen 30 Tage vor der Abstimmung in der Gemeindeschreiberei öffentlich aufliege.

Am 26. August 2016 erhob A. _____ gegen die Abstimmungsanordnung des Gemeinderats Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli. Er beantragte, die Anordnung sei aufzuheben und die angesetzte Urnenabstimmung sei zu vertagen. Der Gemeinderat sei anzuhalten, rechtzeitig vor der Festsetzung eines neuen Abstimmungstermins ein Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren zu den vorgeschlagenen Änderungen des Organisationsreglements durchzuführen; ohne ein solches sei es den Stimmberechtigten an einer Urnenabstimmung – anders als an einer Gemeindeversammlung – nicht möglich, die zentralen Änderungen des Organisationsreglements, d.h. des «Grundgesetzes» der Gemeinde, mitzudiskutieren und allenfalls mitzugestalten und somit ihren politischen Willen ausreichend zu bilden und frei zu äussern. Mit Eingabe vom 29. August 2016 erhob ein weiterer Stimmbürger Beschwerde gegen die Anordnung der Abstimmung. Die Verfahren wurden in der Folge vereinigt.

Am 16. September 2016 wies der Regierungsstatthalter von Interlaken-Oberhasli die beiden Beschwerden ab, soweit darauf einzutreten sei. Einer allfälligen Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid entzog er die aufschiebende Wirkung.

Am 25. September 2016 fand die Abstimmung statt. Die Stimmberechtigten der EG Matten bei Interlaken stimmten den vorgelegten Änderungen des Organisationsreglements zu (Amtszeiten-Erweiterung der Mitglieder des Gemeinderats; Amtszeiten-Einschränkung der Mitglieder der ständigen Kommissionen; Kompetenz des Gemeinderats zum Erlass einer Organisationsverordnung).

Der Entscheid des Regierungsstatthalters vom 16. September 2016 blieb unangefochten.

B.

Am 2. Oktober 2016 erhob A._____ beim Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli Beschwerde gegen das Ergebnis der Urnenabstimmung vom 25. September 2016. Er beantragte, diese sei für ungültig zu erklären. Er verlangte zudem, dass der Regierungsstatthalter in den Ausstand trete.

Mit Verfügung vom 31. Oktober 2016 erklärte die Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) den Regierungsstatthalter von Interlaken-Oberhasli in diesem (zweiten) Beschwerdeverfahren für ausstandspflichtig und setzte für die weitere Behandlung der Beschwerde von A._____ den Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Thun ein.

Mit Entscheid vom 22. November 2016 trat der Regierungsstatthalter von Thun auf die Beschwerde nicht ein mit der Begründung, A._____ verlange die neuerliche Beurteilung einer bereits abgeurteilten Sache.

C.

Gegen diesen Nichteintretensentscheid hat A._____ am 28. November 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und folgende Rechtsbegehren gestellt:

«Der Entscheid des Regierungsstatthalters von Thun [...] sei aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung an den Regierungsstatthalter von Thun zurückzuweisen.

Eventuell:

1. Dieser Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei materiell direkt vom Verwaltungsgericht zu entscheiden,
2. Das Begehren auf Feststellung der Ungültigkeit der Urnenabstimmung vom 25. September 2016 sei gutzuheissen.»

Die EG Matten bei Interlaken hat mit Eingabe vom 15. Dezember 2016 erklärt, auf Bemerkungen zu verzichten. Der Regierungsstatthalter schliesst mit Beschwerdevernehmlassung vom 23. Dezember 2016 auf Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 18. Januar 2017 hält A. _____ an seinen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung von Beschwerden betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungssachen als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig.

1.1.1 Angefochten ist der Nichteintretensentscheid im Beschwerdeverfahren betreffend die an der Urnenabstimmung vom 25. September 2016 beschlossenen Änderungen des Organisations-Reglements der EG Matten bei Interlaken vom 22. September 2013 (nachfolgend: OrgR); mit der Beschwerde sind Unregelmässigkeiten in der Vorbereitung der Abstimmung gerügt (vgl. E. 1.1.2 hiernach). Eine Wahl- oder Abstimmungssache liegt vor, wenn aufgrund der vorgebrachten Rügen das Stimmrecht bzw. die verfassungsmässig garantierten politischen Rechte (Art. 34 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) unmittelbar betroffen sind, sodass funktionell die «Stimmrechtsbeschwerde» gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 i.V.m. Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG im Sinn des entsprechenden eidgenössischen Rechtsmittels (Art. 82 Bst. c des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]) zulässig ist (grundlegend BVR 2011 S. 314 E. 1; jüngst BVR 2017 S. 155 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen). Anfechtbar sind grundsätzlich sämtliche behördlichen Rechts- oder Realakte, welche die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger betreffen oder im Zusammenhang mit Volkswahlen und -abstimmungen ergehen (vgl. BVR 2017 S. 155 E. 2.3 mit Hinweisen; ana-

log für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde statt vieler Hansjörg Seiler, in Handkommentar BGG, 2. Aufl. 2015, Art. 82 N. 98 ff.). Namentlich können Wahl- oder Abstimmungsergebnisse angefochten werden. Sog. Vorbereitungshandlungen zu Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen ebenfalls das Stimmrecht (vgl. auch Art. 67a und 81 VRPG). Als solche gelten Akte, die im Hinblick auf eine konkret bevorstehende Abstimmung oder Wahl ergehen. Der Begriff darf nicht eng verstanden werden. Erfasst sind namentlich Rügen betreffend das Stimmmaterial (z.B. Formulierung der Abstimmungsfragen), Informationen im Vorfeld einer Abstimmung oder Wahl (insb. Inhalt und Versand der Abstimmungsbotschaft), finanzielle Unterstützungen oder die Ansetzung einer Wahl oder Abstimmung, eingeschlossen die Festlegung deren Form (vgl. JTA 2015/66 vom 15.1.2016 E. 2.2; VGE 2014/124 und 2014/125 vom 30.6.2014 je E. 2.3.2; hinsichtlich der eidg. Stimmrechtsbeschwerde Gerold Steinmann, in Basler Kommentar, 2. Aufl. 2011, Art. 82 BGG N. 88 mit Kasuistik; allgemein zum Begriff der Vorbereitungshandlung Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 325 ff.). Die Anordnung einer Abstimmung bzw. Festlegung des Abstimmungstermins bildet dann Gegenstand der Stimmrechtsbeschwerde, wenn hierdurch die freie Willensbildung und -äusserung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger beeinträchtigt werden kann (BGer 1C_185/2007 vom 6.11.2007, in ZBI 2009 S. 169 E. 1.1, 1C_167/2016 vom 8.12.2016 E. 1.2); dies trifft auch zu, wenn vorgebracht ist, es hätte anstelle eines Urnengangs eine Gemeindeversammlung (oder umgekehrt) angesetzt werden sollen (vgl. hierzu auch BGer 1C_37/2010 vom 11.6.2010 E. 1; RR 3.6.1987, in BVR 1991 S. 193 E. 1a). Geht es in der Sache um eine Wahl- oder Abstimmungsangelegenheit, sind nach dem Grundsatz der Verfahrenseinheit entsprechende Nichteintretensentscheide im selben Verfahren anfechtbar (ebenso für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde BGE 136 I 376 [BGer 1C_127/2010 und 1C_491/2010 vom 20.12.2010] nicht publ. E. 2; Hansjörg Seiler, a.a.O., Art. 82 N. 114).

1.1.2 Die Beschwerde an die Vorinstanz richtet sich gegen das Ergebnis des Urnengangs vom 25. September 2016, dessen Aufhebung beantragt ist (vgl. vorne Bst. B). Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer (wie bereits mit Beschwerde vom 26.8.2016 gegen die Abstimmungsanordnung) vor, die Abstimmungsvorlage sei unzulänglich bzw. in einem falschen Verfahren

vorbereitet worden und die Urnenabstimmung sei für die Stimmberechtigten völlig überraschend gekommen. Die vorgeschlagenen Reglementsänderungen hätten den Stimmberechtigten noch nicht zur Abstimmung unterbreitet werden dürfen, weil die Ausarbeitung der Abstimmungsvorlage ohne (ausreichende) Mitwirkung und Information der Bevölkerung erfolgt sei; zudem habe der Gemeinderat in der Abstimmungsbotschaft unausgewogen über die Vorlage orientiert. Insgesamt habe der politische Willensbildungsprozess nicht in genügender Weise stattfinden können. Infolge Nichteinbezugs der Stimmberechtigten sei auch der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt. Er rügt überdies, der Gemeinderat hätte im Gesetzgebungsverfahren (Amtszeiten-Erweiterung der Gemeinderatsmitglieder) in den Ausstand treten müssen.

1.1.3 Der angefochtene Nichteintretensentscheid erging demnach in einem Beschwerdeverfahren, das unmittelbar politische Rechte betrifft, dessen ungeachtet, dass teilweise Rügen vorgebracht sind, für welche die Zulässigkeit der Stimmrechtsbeschwerde fraglich ist (Gewaltenteilungs- und Ausstandsrüge; zur Zulässigkeit der Stimmrechtsbeschwerde bei Gewaltenteilungsrügen BVR 2011 S. 314 E. 1.1.3, 2017 S. 155 E. 3 sowie Gerold Steinmann, a.a.O., Art. 82 BGG N. 71 und 84a; vgl. zu den Voraussetzungen für eine Stimmrechtsbeschwerde gegen Ausstandsvorschriften für Parlamentsmitglieder BGE 123 I 97 E. 1b/ee). Die Vorbringen betreffen jedenfalls insoweit direkt die politischen Rechte der Stimmberechtigten der EG Matten bei Interlaken, als die Rechtswidrigkeit des Urnengangs gerügt ist, weil die «überraschende» Ansetzung der Urnenabstimmung sowie die verspätete und sachlich ungenügende Information durch den Gemeinderat einen ausreichenden politischen Diskurs und damit eine rechtzeitige Willensbildung der Stimmberechtigten verunmöglicht hätten oder eine die demokratischen Mitwirkungsrechte angeblich besser wahrende Gemeindeversammlung hätte angeordnet werden sollen (vgl. vorne E. 1.1.1). Das Verwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung des Rechtsmittels gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG zuständig. Ob das Abstimmungsergebnis überhaupt noch mittels Rügen gegen die Vorbereitung der Abstimmung angefochten werden kann, ist Gegenstand der materiellen Prüfung (vgl. hinten E. 2.3).

1.2 Der in der EG Matten bei Interlaken stimmberechtigte Beschwerdeführer ist durch den Nichteintretensentscheid im vorinstanzlichen Verfahren, das auf die Aufhebung der Abstimmung zielt, in schutzwürdigen Interessen betroffen und ohne weiteres zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt (vgl. Art. 79b i.V.m. Art. 79 Abs. 1 VRPG; ebenso bei negativen Prozessentscheiden in Verfügungsmaterien BVR 2013 S. 536 E. 1.1, 2006 S. 481 E. 1.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 3, Art. 65 N. 6; vgl. zum Erfordernis des aktuellen Interesses bei Beschwerden in Wahl- und Abstimmungssachen VGE 2016/371 und 2017/2 vom 10.3.2017 [teilw. zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 1.2, 2011/378 vom 1.12.2011 E. 2.3 [bestätigt durch BGer 1C_42/2012 vom 25.4.2012]; BGer 1P.206/2004 vom 4.10.2004 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 116 Ia 359 E. 2c).

1.3 Der Beschwerdeführer ging davon aus, dass die Beschwerdefrist entgegen der Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid 10 Tage beträgt, und hat innert dieser Frist Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sein Rechtsmittel ist damit fristgerecht. Dem Regierungsstatthalter ist allerdings darin zuzustimmen, dass hier die allgemeine Beschwerdefrist von 30 Tagen gemäss Art. 81 Abs. 1 VRPG anwendbar ist, weil weder eine Wahlsache noch eine Vorbereitungshandlung im Sinn von Art. 81 Abs. 2 Bst. a und b VRPG in Frage steht. Der Beschwerdeführer hat am 2. Oktober 2016 das Abstimmungsergebnis als solches (Änderung von OrgR-Vorschriften) angefochten, wofür die allgemeine 30-tägige Frist gilt (vgl. Herzog/Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2009 S. 1 ff., 20). Daran ändert nichts, dass er wie bereits mit seiner Beschwerde vom 26. August 2016 die Mangelhaftigkeit der Vorbereitung der Abstimmung rügt. Das (formelle) Anfechtungsobjekt bildet nicht mehr die Anordnung des Gemeinderats, die Abstimmung durchzuführen. Der Beschwerdeführer hat vielmehr darauf verzichtet, den hierzu vor dem Urnengang ergangenen Beschwerdeentscheid anzufechten (vorne Bst. A); hiergegen hätte die Beschwerdefrist 10 Tage betragen (Art. 81 Abs. 2 Bst. b VRPG).

1.4 Auf die im Übrigen auch formgerecht erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Der Beschwerdeführer

wiederholt explizit und ausschliesslich seine bereits mit erster Beschwerde vorgebrachte Kritik an der Abstimmungsvorbereitung. Sein Rechtsmittel ist demnach als Stimmrechtsbeschwerde zu betrachten, weshalb fraglich ist, ob einzelne seiner Rügen zulässig sind (vgl. vorne E. 1.1.3). Weiterungen dazu können mit Blick auf die nachstehenden Erwägungen allerdings unterbleiben.

1.5 Da sich Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen, urteilt das Gericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Der Regierungsstatthalter begründet den Nichteintretensentscheid damit, dass sämtliche gegen das Abstimmungsergebnis vorgebrachten Rügen bereits im ersten Beschwerdeverfahren vom Regierungsstatthalter von Interlaken-Oberhasli materiellrechtlich behandelt worden seien (E. 11). Der Beschwerdeführer verlange somit die Beurteilung einer bereits abgeurteilten Sache (sog. *res iudicata*), weswegen auf sein (zweites) Rechtsmittel nicht eingetreten werden könne (E. 14). Vorbereitungshandlungen müssten grundsätzlich separat und vor dem Abstimmungstermin angefochten werden. Sei die Anfechtung erfolglos, könne nach dem gesetzgeberischen Willen nicht mit derselben inhaltlichen Begründung gegen das Abstimmungsergebnis vorgegangen und der gesamte Instanzenzug erneut durchlaufen werden. Dies widerspräche dem Grundsatz der Prozessökonomie (vgl. E. 12). Der Beschwerdeführer hätte gegen den Beschwerdeentscheid vom 16. September 2016 betreffend die Ansetzung der Abstimmung durch den Gemeinderat Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben können, was dem Gericht die Möglichkeit eröffnet hätte, die Abstimmung auch noch nachträglich für ungültig zu erklären. Der Beschwerdeführer müsse die prozessualen Konsequenzen seines damaligen Rechtsmittelverzichts tragen (E. 13; vgl. auch Vernehmlassung S. 2).

2.2 Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass der Regierungstatthalter von Interlaken-Oberhasli seine erneut vorgebrachten Rügen bereits beurteilt hat. Er bringt jedoch (sinngemäss) vor, es sei nach dessen Beschwerdeentscheid vom 16. September 2016 zeitlich nicht mehr möglich gewesen, den Urnengang zu verhindern, weil im Entscheid einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen worden sei und die Beschwerdefrist erst nach dem Urnengang geendet habe. Damit sei sein Antrag auf Verschiebung der Abstimmung gegenstandslos geworden und eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den ersten Beschwerdeentscheid weitestgehend sinnlos gewesen. Das Verwaltungsgericht hätte nicht mehr über die Verschiebung urteilen können; vielmehr hätte er ein anderes Rechtsbegehren stellen müssen. Dass er damals auf die Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde verzichtet habe, dürfe ihm nun nicht zum Nachteil gereichen.

2.3 Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, ist im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nur Prozessthema, ob die Vorinstanz zu Recht oder zu Unrecht keinen Sachentscheid gefällt hat (BVR 1999 S. 30 E. 3; jünger etwa BVR 2015 S. 193 [VGE 2013/426 vom 28.4.2014] nicht publ. E. 1.3, 2008 S. 352 [VGE 23028 vom 24.9.2007] nicht publ. E. 1.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 51 N. 14, Art. 84 N. 4; für das bundesgerichtliche Verfahren etwa BGE 139 II 233 E. 3.2, 135 II 38 E. 1.2). Dies beurteilt sich hier danach, ob der Beschwerdeführer die aus seiner Sicht mangelhafte Vorbereitung im Rahmen der Anfechtung des Urnengangs nochmals rügen kann, wiewohl er den die Vorbereitung der Abstimmung betreffenden erstinstanzlichen Rechtsmittelentscheid vom 16. September 2016 nicht angefochten hat. Gegenstand des zweiten vom Beschwerdeführer angehobenen Rechtsmittelverfahrens ist formell zwar die Abstimmung vom 25. September 2016. Materiell ist allerdings (nach wie vor) einzig strittig, ob der Gemeinderat die Urnenabstimmung über die Änderungsvorlage zum Organisationsreglement ansetzen durfte.

3.

3.1 Vorbereitungshandlungen im Zusammenhang mit Volkswahlen und -abstimmungen müssen gemäss ständiger kantonaler Staatsrechtspraxis grundsätzlich selbständig noch vor dem Wahl- bzw. Abstimmungstermin angefochten werden (Jakob Kilchenmann, Die Bernische Gemeindebeschwerde, Diss. Bern 1979, S. 138; Markus Müller, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, aArt. 97 N. 13 ff.). Dies leitete die Praxis zunächst aus der Rechtsprechung zur damaligen staatsrechtlichen Beschwerde ab, später aus Art. 35 der alten Gemeindeverordnung vom 30. November 1977 (GV 1977; GS 1977 S. 272), nach welchem solche Akte nach Treu und Glauben «sofort zu beanstanden» waren. Diese Vorschrift wurde dahin ausgelegt, dass Vorbereitungshandlungen in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen grundsätzlich innert 30 Tagen anzufechten sind, ausser wenn spezielle Gründe sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen lassen (RR 22.5.1996, in BVR 1996 S. 501 E. 2 S. 503). Seit Inkrafttreten des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) galten die gesetzlichen Beschwerdefristen nach aArt. 97 Abs. 1 und 2 GG für sämtliche Akte in Wahl- und Abstimmungssachen, d.h. auch für Vorbereitungshandlungen (aArt. 93 Abs. 1 Bst. b i.V.m. aArt. 97 GG [BAG 98-057]; vgl. RR 20.12.2006, in BVR 2007 S. 385 E. 2.2, RR 10.11.2004, in BVR 2005 S. 385 E. 1.2). Der Grundsatz, dass Vorbereitungshandlungen unmittelbar angefochten werden müssen, bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht (RR 20.12.2006, in BVR 2007 S. 385 E. 2.2, RR 22.5.1996, in BVR 1996 S. 501 E. 2; für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde statt vieler BGE 140 I 338 E. 4.4; BGer 1C_372/2014 und 1C_373/2014 vom 4.9.2014, in BVR 2014 S. 489 E. 4.4; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. 1994, S. 354). Er konkretisiert zudem das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) und den Grundsatz der Verfahrensökonomie. Damit liesse sich nicht vereinbaren, wenn ein erkennbarer Mangel zunächst widerspruchslos hingenommen und hinterher die Wahl oder Abstimmung angefochten werden könnte, wenn deren Ergebnis den Erwartungen nicht entspricht (vgl. RR 20.12.2006, in BVR 2007 S. 385 E. 2.2; gleich für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde etwa BGE 118 Ia 271 E. 1d, 118 Ia 415 E. 2a

[Pra 83/1994 Nr. 26]; BGer 1C_45/2016 und 1C_147/2016 vom 8.8.2016, in ZBI 2017 S. 33 E. 3.3.1; vergleichbar der Zweck der sog. Rügepflicht an Gemeindeversammlungen nach Art. 49a GG; vgl. VGE 2009/387 vom 31.5.2010 E. 3.2.1 sowie Ueli Friederich, Gemeinderecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 143 ff., 245 N. 253; vgl. allgemein zur Pflicht auf Rücksichtnahme auf das Kollektiv der Stimmberechtigten Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, 1994 [nachfolgend: Stimmrecht], S. 21 f.; Christoph Hiller, a.a.O., S. 323 f.). Wer die Anfechtung der Vorbereitungshandlung unterlässt, verwirkt das Recht, mit dieser Rüge gegen die Abstimmung oder Wahl selbst vorzugehen (RR 22.5.1996, in BVR 1996 S. 501 E. 2 S. 504, RR 19.3.1986, in BVR 1987 S. 193 E. 1c, RR 23.1.1985, in BVR 1985 S. 145 E. 1b; JTA 2015/66 vom 15.1.2016 E. 2.2; ebenso für kantonale Wahl- und Abstimmungssachen BVR 2011 S. 529 E. 1.4.1). Massgebliches Kriterium war der Ablauf der Rechtsmittelfrist: Endete die Beschwerdefrist nach dem Urnengang, wurde nicht verlangt, dass Stimmberechtigte den Vorbereitungsakt selbständig anfechten; es durfte diesfalls zugewartet und nur das Wahl- oder Abstimmungsergebnis als solches angefochten werden; ansonsten musste innert der gesetzlichen Frist Beschwerde erhoben werden (vgl. RR 10.11.2004, in BVR 2005 S. 385 E. 1.2, RR 22.5.1996, in BVR 1996 S. 501 E. 2 S. 504, RR 19.3.1986, in BVR 1987 S. 193 E. 1c; Jakob Kilchenmann, a.a.O., S. 138 f.). Die Vorbereitungshandlung musste auch dann selbständig angefochten werden, wenn die Frist derart knapp vor dem Abstimmungstermin endete, dass eine Korrektur des Mangels faktisch nicht mehr möglich war (ebenso BGE 110 Ia 176 E. 2a S. 179 f. in Klarstellung der Rechtsprechung für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde; zur früheren anderslautenden Praxis Christoph Hiller, a.a.O., S. 331 mit Hinweis auf BGE 89 I 80; Walter Kälin, a.a.O., S. 356).

3.2 Mit dem Erlass von Art. 67a VRPG wurde der Grundsatz, dass Vorbereitungshandlungen in Wahl- und Abstimmungssachen unmittelbar anzufechten sind, gesetzlich wie folgt verankert: Soll das Recht zur Anfechtung der Wahl oder Abstimmung nicht verwirken, ist gegen die beanstandete Vorbereitungshandlung Beschwerde zu führen, wenn die Beschwerdefrist nicht erst nach dem Wahl- oder Abstimmungstermin endet; die Beschwerdefrist beginnt am Tag nach der Eröffnung oder Veröffentlichung

des angefochtenen Aktes zu laufen (Abs. 3). Die Beschwerdefrist beträgt abweichend von der ordentlichen 30-tägigen Frist 10 Tage (Abs. 2; in Wahlsachen gilt nach Abs. 1 generell eine zehntägige Frist). – Art. 67a VRPG wurde mit der Revision des VRPG vom 10. April 2008 (in Kraft seit 1.1.2009) erlassen (Originalfassung in BAG 08-109). Mit dieser Revision wurden (u.a. zwecks Umsetzung der Rechtsweggarantie in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen) die Rechtspflegebestimmungen des Gemeindegesetzes aufgehoben und unter Schaffung des Einheitsrechtsmittels der Beschwerde in das VRPG integriert (vgl. BVR 2010 S. 260 E. 1.1, 2013 S. 423 E. 3.1; Vortrag des Regierungsrats betreffend das VRPG [Änderung], in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 11 [nachfolgend: Vortrag VRPG-Revision 2008], S. 4; Herzog/Daum, a.a.O., S. 6 f., 35; Ueli Friederich, a.a.O., S. 241 N. 244).

3.3 Art. 67a Abs. 1 und 2 VRPG entsprechen grundsätzlich aArt. 97 Abs. 1 und 2 GG (BAG 98-057). Neu ist die *kürzere Beschwerdefrist von 10 Tagen* für die Anfechtung von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von kommunalen Abstimmungen. Zuvor galt für Abstimmungssachen generell (d.h. auch für Vorbereitungshandlungen) die allgemeine Beschwerdefrist von 30 Tagen (Markus Müller, a.a.O., aArt. 97 N. 4 und 14; vgl. etwa RR 19.3.1986, in BVR 1987 S. 193 E. 1c, RR 10.11.2004, in BVR 2005 S. 385 E. 1.2). Die Frist wurde verkürzt, um die Chance zu erhöhen, Fehler noch im Vorfeld von Abstimmungen zu korrigieren (Vortrag VRPG-Revision 2008, S. 13; vgl. auch VGE 2010/262 vom 30.7.2010 E. 1.2.2 [bestätigt durch BGer 1C_388/2010 vom 10.11.2010]). Die Zehntagesfrist dient damit – wie die Qualifizierung von Vorbereitungshandlungen als Anfechtungsobjekte schlechthin – dem öffentlichen Interesse, allfällige Mängel noch vor dem Abstimmungstag beheben zu können, um die unverfälschte Willensbildung und -äusserung aller Stimmberechtigten zu gewährleisten und das Vertrauen der Bevölkerung in das Funktionieren der Demokratie zu schützen durch Vermeiden von Kassation und Wiederholung der Abstimmung. Die zuständige Behörde soll noch über genügend Zeit zur Instruktion der Beschwerde, zur Entscheidungsfindung sowie zur Behebung des Mangels verfügen (vgl. JTA 2015/66 vom 15.1.2016 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 121 I 1 E. 3b und weitere nicht publ. Urteile des Bundesgerichts; ferner Gerold Steinmann, a.a.O., Art. 100 BGG N. 17). Die auf 10 Tage verkürzte

Beschwerdefrist hat demnach einen ganz spezifischen Zweck und unterscheidet sich insoweit funktionell von der ordentlichen 30-tägigen Rechtsmittelfrist, die in allgemeiner Weise der Verfahrensbeschleunigung und der Rechtssicherheit dient (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 41 N. 1; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 60; VGE 2016/308/309 vom 13.3.2017 [zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 4.5). – Per 1. November 2010 wurde der Wortlaut der Absätze 1 und 2 von Art. 67a VRPG im Rahmen einer Teilrevision des Gemeindegesetzes geändert, indem als fristauslösendes Ereignis nicht mehr die Gemeindeversammlung oder der Urnengang bezeichnet wird, sondern die «Wahl» bzw. «Abstimmung» (BAG 10-075). Damit sind für den dargestellten Regelungsgehalt der Vorschrift in Stimmrechtssachen aber keine Änderungen verbunden; bezweckt war vorab die (Wieder-)Einführung der Zehntagesfrist für behördeninterne Wahlen (vgl. Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des Gemeindegesetzes und des Dekrets über die politischen Rechte [Ergänzung], in Tagblatt des Grossen Rates 2010, Beilage 12, S. 4; Tagblatt des Grossen Rates 2010, S. 182, Votum Lorenz Hess).

3.4 Die Kodifikation des Beschwerdemechanismus bei Vorbereitungs-handlungen soll Rechtssicherheit und Rechtsklarheit schaffen (Vortrag VRPG-Revision 2008, S. 13; Herzog/Daum, a.a.O., S. 20 f.). Art. 67a Abs. 3 VRPG stellt wie die bisherige Praxis (vorne E. 3.1) darauf ab, wann die Beschwerdefrist endet:

3.4.1 Endet die Beschwerdefrist *vor* dem Wahl- oder Abstimmungstermin, müssen angeblich mangelhafte Vorbereitungshandlungen selbständig innert 10 Tagen angefochten werden, ansonsten das Recht verwirkt, mit dieser Rüge gegen die Wahl oder Abstimmung vorzugehen (VGE 2015/229/232/233 vom 4.11.2015 E. 4.3, 2013/14-17 vom 11.2.2013 E. 3; im Grundsatz gleich für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde etwa BGE 140 I 338 E. 4.4). Die gegen das Ergebnis gerichtete Stimmrechtsbeschwerde ist nur noch insoweit zulässig, als sie sich gegen den Urnengang (oder die Gemeindeversammlung) selber richtet (z.B. Rüge, die Auszählung sei fehlerhaft erfolgt). Die formellgesetzliche Beschwerdefrist ist zwingender Natur (Verwirkungsfrist), der Beschwerdemechanismus abschliessend. Für Ausnahmen von der Anfechtungspflicht ist kein Raum, weder im Fall, dass

die Frist derart knapp vor dem Termin endet, dass eine Korrektur des Mangels faktisch nicht mehr möglich ist und damit die eigenständige Anfechtung ihren Zweck nicht mehr erreichen kann, noch aus anderen Zumutbarkeitsüberlegungen (vgl. vorne E. 3.1). Eine andere Frage ist, wann die Frist ausgelöst wird, d.h. die Vorbereitungshandlung rechtsgenügend eröffnet oder veröffentlicht worden ist (vgl. Art. 67a Abs. 3 VRPG; vgl. zur besonderen Problematik der sehr kurzen Dreitagesfristen in kantonalen und eidgenössischen Wahl- und Abstimmungssachen BGE 121 I 1 E. 3b; BGer 1C_577/2013 vom 2.10.2013, in ZBI 2014 S. 512 E. 3 mit Bemerkungen von Christoph Auer S. 516 ff.; BVR 2011 S. 529 E. 1.4.2). Wird der Urnengang während der Hängigkeit eines Beschwerdeverfahrens durchgeführt, so wird die gegen eine Vorbereitungshandlung gerichtete Beschwerde sowohl nach bernischer als auch nach bundesgerichtlicher Praxis so verstanden, dass sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung der Wahl oder Abstimmung selber gestellt wird (vgl. Markus Müller, a.a.O., aArt. 97 N. 14; GR 15.3.1994, in BVR 1994 S. 481 E. 2a betreffend eine kantonale Abstimmung; VGE 2015/176 vom 12.6.2015; für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde etwa BGE 143 I 92 [BGer 1C_511/2015 vom 12.10.2016] nicht publ. E. 1.3, 140 I 107 [BGer 1C_495/2012 vom 12.2.2014] nicht publ. E. 1.4, 113 Ia 46 E. 1c mit weiteren Hinweisen; BGer 1C_217/2008 vom 3.12.2008 E. 1.2 [Erwägung zusammengefasst in ZBI 2010 S. 162]). Wer einen vorbereitenden Akt unverzüglich angefochten hat, ist daher davon befreit, eine zweite Beschwerde gegen den Urnengang selber zu erheben, wenn die Anträge – namentlich wegen Entzugs der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels (vgl. dazu BVR 2009 S. 433 E. 2) – nicht vor der Durchführung der Abstimmung oder Wahl behandelt werden konnten. Eine zweite Beschwerde schadet indessen praxisgemäss nicht (RR 19.3.1986, in BVR 1987 S. 193; VGE 2016/371 und 2017/2 vom 10.3.2017 [teilw. zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 1.4; für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde BGer 1P.582/2005 und 1P.650/2005 vom 20.4.2006, in ZBI 2007 S. 275 E. 1.2).

3.4.2 Endet die Beschwerdefrist *nach* dem Wahl- oder Abstimmungstermin, muss der Vorbereitungsakt nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift nicht selbständig angefochten werden. In diesem Fall kann mit Beschwerde gegen das Wahl- oder Abstimmungsergebnis innerhalb der ordentlichen Frist

gemäss Art. 67a Abs. 1 und 2 VRPG unter anderem Kritik an einer Vorbereitungshandlung vorgebracht werden (vgl. auch Markus Müller, a.a.O., aArt. 97 N. 15). Art. 67a Abs. 3 VRPG schliesst zwar nicht aus, dass gleichwohl die Vorbereitungshandlung selber unter Ausschöpfung der Rechtsmittelfrist angefochten wird (ebenso altrechtlich RR 22.5.1996, in BVR 1996 S. 501 E. 2 S. 504; gl.M. allgemein Christoph Hiller, a.a.O., S. 337). Wird die Beschwerde gegen die Vorbereitungshandlung aber nach dem Abstimmungstag eingereicht, wäre wohl zu erwarten, dass zumindest sinngemäss (auch) die Aufhebung des Ergebnisses verlangt wird (vgl. Art. 67 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG); diese Frage muss hier aber nicht abschliessend geklärt werden (vgl. auch VGE 2016/371 und 2017/2 vom 10.3.2017 [teilw. zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 1.4; bejahend für die eidg. Stimmrechtsbeschwerde BGE 116 Ia 359 E. 2c; offengelassen in BGer 1P.206/2004 vom 4.10.2004 E. 1.2).

3.5 Mit Blick auf den zweistufigen kantonalen Rechtsmittelzug ist so dann Art. 81 VRPG zu berücksichtigen, welcher die Beschwerdefristen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren regelt (dazu E. 4 hiernach).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer hat unmittelbar gegen die Abstimmungsanordnung des Gemeinderats Beschwerde erhoben (vgl. vorne Bst. A). Der negative Entscheid des Regierungsstatthalters erging am 16. September 2016 und wurde dem Beschwerdeführer am 19. September 2016 zugestellt (vgl. unpag. Akten Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli [gbv 2+3/2016]). Die zehntägige Beschwerdefrist nach Art. 81 Abs. 2 Bst. b VRPG zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde *endete* somit am 29. September 2016, d.h. *nach dem Urnengang* vom 25. September 2016. Zu Recht bringt der Regierungsstatthalter vor, dass der Beschwerdeführer den erstinstanzlichen Beschwerdeentscheid unter den gegebenen zeitlichen Verhältnissen gleichwohl noch vor dem Urnengang hätte anfechten können. Selbst wenn die Abstimmung kaum mehr abgesetzt worden wäre, wäre die Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegen dem Beschwerdeführer auch nicht zwecklos gewesen, da diese praxisgemäss als gegen das

Abstimmungsergebnis gerichtet gedeutet worden wäre (vgl. vorne E. 3.4.1). Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Beschwerdeführer, weil die oberinstanzliche Beschwerdefrist erst nach dem Urnengang endete, diesen analog zur ausdrücklichen Bestimmung von Art. 67a Abs. 3 VRPG abwarten und seine gegen die Vorbereitung der Abstimmung gerichteten Rügen rechtsgültig nochmals mit Stimmrechtsbeschwerde gegen das Abstimmungsergebnis vorbringen durfte, oder ob er vielmehr *verpflichtet* war, gegen den erstinstanzlichen Beschwerdeentscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben. Die Frage ist durch Auslegung von Art. 81 Abs. 2 VRPG zu klären. Das kantonale Recht bestimmt, ob und innert welcher Frist gegen Vorbereitungshandlungen von Wahlen und Abstimmungen kantonale Rechtsmittel erhoben werden können (vgl. BGer 1C_45/2016 und 1C_147/2016 vom 8.8.2016, in ZBI 2017 S. 33 E. 3.3.1).

4.2 Nach dem Wortlaut von Art. 81 Abs. 2 Bst. b VRPG beträgt die Frist zur Anfechtung von Entscheiden betreffend Vorbereitungshandlungen in kommunalen Abstimmungssachen 10 Tage. Die Bestimmung enthält den nachfolgenden einschränkenden Passus des Art. 67a Abs. 3 Satz 1 VRPG nicht: «... und endet die zehntägige Beschwerdefrist nicht erst nach dem Wahl- oder Abstimmungstermin ...» («... et que le délai de recours de dix jours n'échoit pas après le jour de la décision ...»). Es fehlt auch ein Zusatz, wonach diese Vorschrift sinngemäss gilt. Nach dem gewöhnlichen Wortsinn existiert somit kein «Wahlrecht» zwischen Weiterziehung des erstinstanzlichen Beschwerdeentscheids betreffend Vorbereitungshandlung einerseits und Anfechtung der Abstimmung als solchen andererseits im Sinn des zu Art. 67a Abs. 3 VRPG Ausgeführten (vgl. vorne E. 3.4.2). Der Gesetzestext scheint mithin eher zu fordern, dass Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen vor dem Termin ergangenen Rechtsmittelentscheid auch dann erhoben werden muss, wenn die zehntägige Frist nach dem Termin endet.

4.3 Entstehungsgeschichtlich geht die Ergänzung von Art. 81 VRPG mit einem zweiten Absatz ebenfalls auf die Integration der Rechtspflegebestimmungen des GG in das VRPG anlässlich dessen Teilrevision vom 10. April 2008 zurück (Vortrag VRPG-Revision 2008, S. 6, 11, 17; vgl. vorne E. 3.2). Gleich wie für die unmittelbare Anfechtung eines Vorbereitungsakts

durch Beschwerde (Art. 67a Abs. 2 VRPG; vgl. vorne E. 3.3) wurde eine verkürzte Frist von 10 Tagen für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Rechtsmittelentscheide betreffend Vorbereitungshandlungen in Abstimmungssachen eingeführt (vgl. Herzog/Daum, a.a.O., S. 20 f.). In aArt. 101 GG war – wie in aArt. 97 GG für das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren (vgl. vorne E. 3.1 und 3.3) – nur die Frist von 10 Tagen in Wahlsachen und jene von 30 Tagen in Abstimmungssachen geregelt (vgl. BAG 98-057; Markus Müller, a.a.O., aArt. 101 N. 1). Der Vortrag zur VRPG-Änderung 2008 kommentiert die Novelle im Allgemeinen detailliert, informativ und transparent. Dass der unterschiedliche Wortlaut von Art. 67a Abs. 3 Satz 1 und Art. 81 Abs. 2 Bst. b VRPG mit keinem Wort erläutert ist, deutet daher eher darauf hin, dass ein unterschiedlicher Regelungsgehalt nicht (bewusst) geschaffen werden sollte. In der Debatte des Grossen Rates waren Art. 67a und 81 VRPG kein Thema.

4.4 In systematischer Weise ist einerseits danach zu suchen, inwiefern der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt wird durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Erkenntnisse liefern kann andererseits auch der Bezug zu anderen Gesetzen, die ähnliche Fragen betreffen, sowie die Einbettung des Erlasses in die Rechtsordnung schlechthin (BVR 2010 S. 193 E. 3.5, ferner BVR 2015 S. 450 E. 4.5, je mit weiteren Hinweisen).

4.4.1 Im Verhältnis zu den anderen 2008 neu geschaffenen Normen des VRPG fällt auf, dass grundsätzlich sämtliche verfahrensrechtlichen Aspekte des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens, die mit der Integration der Gemeindebeschwerde in das VRPG zusammenhängen, parallel zu jenen des erstinstanzlichen Beschwerdeverfahrens formuliert sind (vgl. Art. 60, 65-65c, 67 bzw. Art. 74, 79-79c, 81 Abs. 1 VRPG). Wörtlich in gleicher Weise wie in Art. 65b VRPG definiert ist die Beschwerdebefugnis in Art. 79b VRPG (vgl. auch Vortrag VRPG-Revision 2008, S. 17; Ueli Friederich, a.a.O., S. 248 N. 262). Die Anfechtungsobjekte in Wahl- und Abstimmungssachen (politische Rechte) nach Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG entsprechen denjenigen nach Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 VRPG, wobei Art. 74 VRPG die Aufzählung nicht wiederholt, sondern an deren Stelle den Sammelbegriff der «kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen»

verwendet (vgl. Randtitel Art. 65b, 67a und 79b VRPG). Die Beschwerdefristen stimmen für das erst- und oberinstanzliche Beschwerdeverfahren ebenfalls überein (10 Tage für Wahlsachen und für Vorbereitungshandlungen in Abstimmungssachen, 30 Tage für die übrigen Abstimmungssachen [Art. 67a Abs. 1 und 2 VRPG und Art. 81 Abs. 1 und 2 VRPG]). Schliesslich gilt das im Jahr 2012 in Art. 108a Abs. 1 VRPG verankerte Kostenprivileg für kommunale Wahl- und Abstimmungssachen aufgrund seiner systematischen Stellung in erst- und oberinstanzlichen Beschwerdeverfahren unterschiedslos (vgl. BVR 2017 S. 155 E. 2.1 und 4). Insgesamt scheint die Gesetzesredaktion vom Bemühen getragen, die sich im Instanzenzug folgenden zwei Beschwerdeverfahren kohärent auszugestalten und gleiche Fragen gleich zu beantworten. Diese Vereinheitlichung sichert die Einheit des Prozesses und steht im Interesse eines möglichst transparenten und effizienten Verfahrens (vgl. auch Vortrag VRPG-Revision 2008, S. 8).

4.4.2 Ins Auge springt, dass sowohl für die Beschwerde an die erste Instanz als auch für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterschiedliche Fristen bestehen für Abstimmungssachen im Allgemeinen (30 Tage) und Vorbereitungshandlungen betreffend Abstimmungssachen im Besonderen (10 Tage). Die Begründung für die kürzere Frist bei Vorbereitungshandlungen kann bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht anders lauten als bei der Beschwerde an die erste Instanz: Es soll der kantonale Instanzenzug möglichst vor dem Abstimmungstermin vollständig durchlaufen werden können, sodass allfällige Fehler im Vorfeld von Abstimmungen im Interesse der Verfahrensökonomie und des Schutzes des Vertrauens der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in das Funktionieren der Demokratie noch vor dem Termin gerichtlich überprüft und korrigiert werden können (vgl. vorne E. 3.3; zum zweistufigen Instanzenzug Vortrag VRPG-Revision 2008, S. 4 f.).

4.4.3 Auch bei der Auslegung von Art. 81 Abs. 2 VRPG ist damit in systematischer Hinsicht der Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV einzubeziehen. Die Stimmberechtigten sind nicht nur verpflichtet, Mängel im Vorfeld von Urnengängen «sofort» (das heisst innert der zehntägigen Beschwerdefrist) anzufechten (vgl. vorne E. 3.3 f.); sie müssen auch gegen

einen unliebsamen erstinstanzlichen Beschwerdeentscheid unverzüglich vorgehen. Denn es würde Treu und Glauben verletzen, wenn Beschwerdeführende, die einen für sie ungünstigen ersten Rechtsmittelentscheid akzeptiert haben, hinterher die Abstimmung dennoch anfechten könnten, wenn das Ergebnis nicht ihren Erwartungen entspricht. Die Pflicht zum Handeln muss konsequenterweise bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aber ebenso sachgerecht begrenzt werden. Es spricht daher vieles dafür, bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen dieses Rechtsmittel erhoben werden muss, ebenfalls auf das Ende der Beschwerdefrist abzustellen (vgl. vorne E. 3.1 und 3.4.2). Denn endet die Frist *nach* dem Abstimmungstermin, laufen der Zweck der kurzen Beschwerdefrist sowie der selbständigen und vorzeitigen Anfechtungspflicht ins Leere (vgl. vorne E. 3.3). Der gegebenenfalls begründetermassen gerügte Mangel in der Vorbereitung kann nicht mehr rechtzeitig behoben werden und eine Kassation und Wiederholung der Abstimmung lässt sich diesfalls auch nicht mit einer nur gegen die Vorbereitungshandlung gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerde verhindern. Die Rechtssicherheit, tragender Grund der allgemeinen Beschwerdefrist, wird bei analoger Anwendung von Art. 67a Abs. 3 VRPG nicht strapaziert. Kommt hinzu, dass potenziellen Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern auch nach Art. 81 Abs. 2 Bst. b VRPG zugestanden werden muss, die Rechtsmittelfrist auszuschöpfen (vgl. vorne E. 3.4.2).

4.5 Das Verwaltungsgericht gelangt aufgrund des Erwogenen zum Schluss, dass das Abstellen auf den verkürzten Wortlaut allein nicht überzeugt und bei der Anwendung von Art. 81 Abs. 2 VRPG gleich wie bei Art. 67a Abs. 3 VRPG zu unterscheiden ist, ob die Beschwerdefrist vor oder nach dem Abstimmungstermin endet. Gegen einen erstinstanzlichen Beschwerdeentscheid betreffend eine Vorbereitungshandlung muss folglich dann Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden, wenn die Rechtsmittelfrist (auch knapp) vor dem Abstimmungstermin endet. Wer dies unterlässt, verwirkt das Recht, später noch Mängel der Vorbereitung zu rügen (vgl. vorne E. 3.4.1). Endet die Rechtsmittelfrist dagegen *nach dem Termin*, ist die Partei, welche erstinstanzlich mit ihren Rügen nicht durchgedrungen ist, (analog Art. 67a Abs. 3 VRPG) *nicht verpflichtet, den Entscheid weiterzuziehen*, um ihre Rechte zu wahren; sie darf zuwarten und ihre (rechtzei-

tige) Kritik an der Vorbereitung (erneut) mit Beschwerde gegen das Abstimmungsergebnis vorbringen.

4.6 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz steht das Argument der abgeurteilten Sache dieser Lösung nicht entgegen:

4.6.1 Nach dem Grundsatz der materiellen Rechtskraft ist es unzulässig, über eine bereits beurteilte Sache ein neues ordentliches Prozessverfahren durchzuführen (sog. *res iudicata*; BVR 1996 S. 81 E. 1b; Fritz Gygi, a.a.O., S. 322 f.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 56 N. 1). Die Bindungswirkungen bestehen in persönlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht. In persönlicher Hinsicht erstreckt sich die Bindung an die rechtskräftige Entscheidung auf die Parteien des früheren Verfahrens, in sachlicher Hinsicht beschränkt sie sich auf den beurteilten Streitgegenstand (BVR 2002 S. 464 E. 2b; Fritz Gygi, a.a.O., S. 323). Eine abgeurteilte Sache liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten Anspruch identisch ist. Dies trifft zu, falls ein Anspruch aus demselben Rechtsgrund und gestützt auf denselben Sachverhalt erneut zur Beurteilung unterbreitet wird (vgl. BGE 142 III 210 E. 2.1, 139 II 404 E. 8.2, 139 III 126 E. 3.1).

4.6.2 Wird – wie mit der ersten Beschwerde des Beschwerdeführers (vgl. vorne Bst. A) – eine Vorbereitungshandlung angefochten, erscheint die Abstimmung nur als Vollzugsakt der früheren mangelhaften Anordnung (RR 20.12.2006, in BVR 2007 S. 385 E. 2.2; Walter Kälin, a.a.O., S. 354 mit Hinweis auf BGE 118 Ia 271 E. 1d). Im zweiten Rechtsmittelverfahren bildet dagegen die Abstimmung als solche das Anfechtungsobjekt, gegen dessen Gültigkeit ein Mangel in der Abstimmungsvorbereitung vorgebracht ist (vgl. Markus Müller, a.a.O., aArt. 93 N. 9). Während es bei einer Beschwerde gegen die Vorbereitungshandlung darum geht, den Mangel möglichst noch zu beheben, damit der Urnengang in korrekter Weise durchgeführt werden kann, ist Prozessthema von Beschwerden gegen das Ergebnis des Urnengangs, ob die Abstimmung oder die Wahl als Folge der vorgebrachten Unregelmässigkeiten aufgehoben oder wiederholt werden muss, was im Allgemeinen nach weiteren Gesichtspunkten zu beurteilen ist als die Frage, ob ein Vorbereitungsakt rechtswidrig ist (Kausalität des Fehlers für das Wahl- oder Abstimmungsergebnis; vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016 [nachfolgend:

Staatsrecht], § 48 N. 45 ff.; Jeanne Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Diss. Basel 1992, S. 92 ff., je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts). Die beiden Rechtsmittel des Beschwerdeführers betreffen also unterschiedliche Anfechtungsobjekte und der Prüfgegenstand der beiden Verfahren ist materiell grundsätzlich nicht identisch (vgl. RR 19.3.1986, in BVR 1987 S. 193 E. 5; ferner BGer 1P.582/2005 und 1P.650/2005 vom 20.4.2006, in ZBI 2007 S. 275 E. 1.2; BGE 105 Ia 149 E. 2). Damit liegt kein Anwendungsfall einer abgeurteilten Sache vor.

4.7 Liegt keine res iudicata vor, erscheint schliesslich nicht ohne weiteres als geboten, dass der Regierungsstatthalter eines anderen Verwaltungskreises – die Zuständigkeit dieser Verwaltungsjustizbehörde vorausgesetzt (vgl. hinten E. 5.2) – für die Behandlung einer zweiten Beschwerde eingesetzt wird (vgl. vorne Bst. B). Ist die Abstimmung wie hier einzig aufgrund bereits gerügter und erstinstanzlich beurteilter Vorbereitungshandlungen angefochten, ist es jedoch aus prozessökonomischen Gründen nicht in jedem Fall zwingend, dass der ganze kantonale Instanzenzug nochmals durchlaufen wird (vgl. E. 5 hiernach; s. auch BGer 1P.582/2005 und 1P.650/2005 vom 20.4.2006 [in ZBI 2007 S. 275] nicht publ. E. 1.3).

5.

5.1 Nach dem Erwogenen hat der Beschwerdeführer das Recht nicht verwirkt, seine Kritik an der Vorbereitung der Urnenabstimmung nochmals mit Beschwerde gegen die Abstimmung vorzubringen. Der Regierungsstatthalter von Thun ist zu Unrecht von einer res iudicata ausgegangen. Auf die Beschwerde hätte eingetreten werden müssen (vgl. aber zur Zuständigkeit E. 5.2 hiernach). Erweist sich die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid als begründet, ist dieser in der Regel aufzuheben und die Sache zur weiteren Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. etwa BVR 2015 S. 301 E. 3.5).

5.2 Eine Rückweisung an den Regierungsstatthalter von Thun kommt jedoch im vorliegenden Verfahren nicht in Betracht: Angefochten ist die

Urnenabstimmung über eine *OrgR-Änderung* (vorne E. 1.1.1). Organisationsreglemente sind wegen ihrer besonderen Bedeutung als Grunderlass der Gemeinden vorprüfungs- und genehmigungspflichtig (vgl. Art. 55 f. GG; RR 24.4.2002, in BVR 2003 S. 145 E. 3a, RR 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 2a; Jürg Wichtermann, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 51 N. 14; weiter dazu hinten E. 6.2). Das Genehmigungsverfahren ist in der Sache ein Verfahren auf abstrakte Normenkontrolle; die Genehmigungsbehörde hat die Rechtmässigkeit und Widerspruchsfreiheit der beabsichtigten Änderungen zu prüfen (Art. 56 Abs. 2 GG; Jürg Wichtermann, a.a.O., Art. 56 N. 7). Dies gilt (jedenfalls teilweise) auch für die hier interessierenden OrgR-Änderungen (vgl. vorne Bst. A), welche die Grundsätze der Organisation sowie der Zuständigkeiten betreffen und damit zum materiellen Gemeindeorganisationsrecht gehören (vgl. Art. 51 GG, Art. 36 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]; zum Begriff RR 24.4.2002, in BVR 2003 S. 145 E. 3b-d; zu den Amtsdauern Stefan Müller, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 34 N. 5). Beschwerden gegen Organisationsreglemente beurteilt anstelle der Regierungsstatthalterin oder des Regierungsstatthalters die *Genehmigungsbehörde im Genehmigungsverfahren*, d.h. das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR); dessen Entscheide sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 63 Abs. 1 Bst. b VRPG i.V.m. Art. 56 Abs. 3 GG; Art. 39 und 43 GV; s. auch Markus Müller, a.a.O., aArt. 99 N. 1). Der Gesetzgeber hat diese Beschwerdezuständigkeit (Kompetenzattraktion zugunsten des AGR) bewusst festgelegt, weil er es nicht für sachgerecht hält, in Streitigkeiten über den Grunderlass der Gemeinden Genehmigungs- und Beschwerdeinstanz zu trennen. Um einen einheitlichen Rechtsweg zu schaffen, soll das AGR im Genehmigungsverfahren über sämtliche Einwände gegen den Erlass des Organisationsreglements entscheiden, ob sich diese gegen den Inhalt des Reglements oder sein Zustandekommen (Verfahrensfehler) richten; (s. Vortrag des Regierungsrats betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes, in Tagblatt des Grossen Rates 1997, Beilage 61 [nachfolgend: Vortrag Totalrevision GG], S. 30 f. und 40; vgl. auch BVR 2012 S. 168 E. 2.2, 2011 S. 314 E. 1.1.5; Jürg Wichtermann, a.a.O., Art. 56 N. 11; Ueli Friederich, a.a.O., S. 245 f. N. 255; Markus Müller, a.a.O., aArt. 94 N. 8, aArt. 99 N. 1; allgemein zur Abgrenzung von Beschwerden gegen Inhalt und Beschwerden gegen Zustandekommen von

Erlassen s. VGE 2011/433 vom 16.2.2012 E. 3). Dem Fachamt obliegt mithin die Beurteilung von Beschwerden gegen (Vorschriften der) Organisationsreglemente, gleichgültig, ob es sich um eine schlichte Erlassanfechtung (Prüfvorgang abstrakte Normenkontrolle) oder um eine Stimmrechtsbeschwerde (so hier) handelt (vergleichbar nun für Vorschriften und Pläne des Bau- und Planungsrechts Art. 61 Abs. 1a des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0], in Kraft seit 1.4.2017 [BAG 17-008]; s. hierzu Vortrag des Regierungsrats betreffend Änderung des Baugesetzes und des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren, in Tagblatt des Grossen Rates 2016, Beilage 8, S. 18 ff. und 40; s. auch Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 3. Aufl. 2010, Art. 60 N. 4). Die Regierungsstatthalterämter bleiben indessen auch bei Abstimmungen über OrgR-Änderungen zuständig für Beschwerden gegen Vorbereitungshandlungen, die noch vor dem Abstimmungstermin behandelt werden können. Denn OrgR-Vorschriften sind in diesem Zeitpunkt noch nicht erlassen und die Problematik der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem AGR als Genehmigungsbehörde und dem Regierungsstatthalteramt als Beschwerdeinstanz stellt sich nicht. Es ist Sache der Regierungsstatthalterämter, im Rahmen ihrer ordentlichen Beschwerdezuständigkeit die korrekte Durchführung der Abstimmung sicherzustellen (vgl. vorne E. 3.1 und 4.6.2). Beschwerden, die im Abstimmungszeitpunkt noch nicht beurteilt sind, werden als gegen das Abstimmungsergebnis gerichtet verstanden (vgl. vorne E. 3.4.1) und sind durch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter zuständigkeitshalber an das AGR zu überweisen. Die prozessuale Regel, wonach mit Eintritt der Rechtshängigkeit die Zuständigkeit der Verwaltungsjustizbehörde grundsätzlich fixiert wird («perpetuatio fori»; dazu BVR 2008 S. 481 E. 3.1.1 mit Hinweisen), greift damit angesichts der Koordinationsvorschrift von Art. 56 Abs. 3 GG nicht.

5.3 Nach dem soeben Erwogenen hätte der Regierungsstatthalter von Thun die (zweite) gegen das Abstimmungsergebnis erhobene Beschwerde an das AGR überweisen müssen (vgl. für die Weiterleitungspflicht Art. 4 Abs. 1 VRPG; für ein Beispiel s. RRB 1529 vom 10.9.2008 E. 2). Er war somit nicht zuständig, über die Beschwerde zu befinden. – Eine Kassation des angefochtenen Entscheids gestützt auf Art. 40 Abs. 2 VRPG ist hier aber nicht angezeigt (vgl. dazu Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 N. 14

mit weiteren Hinweisen; BVR 2012 S. 168 E. 2.1, 2011 S. 220 E. 3.5): Materiell betreffen die Rügen die Vorbereitung der Abstimmung (vgl. vorne E. 1.1.1, 1.3 und 2.3). Es lag daher nicht ohne weiteres auf der Hand, dass das AGR gestützt auf Art. 56 Abs. 3 GG zur Beurteilung der Beschwerde zuständig gewesen wäre.

5.4 Zu fragen bleibt, ob die Sache an das AGR überwiesen werden muss: In Einzelfällen kann es der Grundsatz der Prozessökonomie gebieten, die Urteilszuständigkeit des Verwaltungsgerichts auszudehnen, was sich im Licht der verschiedenen fallrelevanten Verfassungsanliegen als gerechtfertigt erweisen muss. So kann ausnahmsweise ein Verzicht auf eine Rückweisung angezeigt sein, wenn dies das Interesse der Beteiligten an einem raschen Verfahrensabschluss gebietet und sich mit den Interessen an einem korrekten Verfahren vereinbaren lässt. Im Fall der Rechtsverweigerungsbeschwerde beurteilt das Verwaltungsgericht dieses Vorgehen dann als sachgerecht, wenn insbesondere der entscheidungswesentliche Sachverhalt erstellt ist, die beschwerdeführende Partei auch eine materielle Auseinandersetzung mit ihren Anliegen beantragt und die Verkürzung des Instanzenzugs für die Verfahrensbeteiligten keinen erheblichen Nachteil darstellt (vgl. BVR 2011 S. 564 E. 3.1 mit zahlreichen Hinweisen; s. auch BGer 15.12.1998, in ZBI 2000 S. 323 E. 2b). In diesem Sinn kann es sich auch rechtfertigen, auf eine Überweisung der Sache an die zuständige Behörde zu verzichten und die Streitsache trotz Unzuständigkeit der Vorinstanz materiell zu prüfen (s. Michel Daum, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2008, Art. 7 N. 22 mit Praxisnachweisen; vgl. auch Christoph Bürki, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, Diss. Bern 2011, S. 88). – Im vorliegenden Fall hat der Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Interlaken-Oberhasli die Stimmrechtssache im ersten Beschwerdeverfahren zuständigerweise (vor dem Abstimmungstermin) bereits materiell beurteilt. Neue Rügen gegen die Abstimmung als solche oder den Inhalt des Erlasses hat der Beschwerdeführer nicht erhoben. Er hat zudem mit seinem Eventualantrag um Beurteilung in der Sache ersucht. Der Sachverhalt ist liquid. Es ist insofern nicht zwingend, dass der ganze kantonale Instanzenzug nochmals durchlaufen wird (vgl. vorne E. 4.7). Der Verzicht auf eine Überweisung bedeutet für den Beschwerdeführer zudem keinen erheblichen Nachteil, wogegen die

EG Matten bei Interlaken ein nicht unbedeutendes Interesse an der beförderlichen Behandlung der Sache hat. Das Verwaltungsgericht beurteilt die materiellen Streitfragen daher trotz des Nichteintretensentscheids einer unzuständigen Behörde und prüft, ob der Gemeinderat die Urnenabstimmung auf den 25. September 2016 ansetzen durfte (vgl. E. 6 und 7 hier-nach). Die Genehmigung durch das AGR wird dadurch nicht entbehrlich (vgl. hinten E. 8).

6.

In der Sache ist zunächst strittig, ob die Stimmberechtigten bei der Revision des kommunalen Organisationsreglements in ausreichender Weise mitwirken konnten.

6.1 Erlass oder Änderungen des Organisationsreglements der Einwohnergemeinden unterliegen obligatorisch der Volksabstimmung (Art. 116 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; s. auch Ulrich Zimmerli, *Gemeinden*, in Kälin/Bolz [Hrsg.], *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, 1995, S. 195 ff., 206 f.). In der EG Matten bei Interlaken wird gemäss Art. 8 Bst. d OrgR das Stimmrecht für Änderungen des Organisationsreglements an der *Urne* ausgeübt; über andere Reglemente beschliessen die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung (Art. 12 Bst. e OrgR). Das einschlägige Recht sieht somit zumindest die Möglichkeit vor, in Form der Urnenabstimmung mittels Ausübung des Stimmrechts bei OrgR-Revisionen mitzuwirken, d.h. über Annahme oder Verwerfung von Änderungsvorlagen zu befinden. So wurde denn auch an der Abstimmung vom 25. September 2016 verfahren (vgl. vorne Bst. A). – Die dergestalt «beschränkte» Mitwirkungsmöglichkeit wird vom Beschwerdeführer kritisiert; er ist der Ansicht, dass aufgrund der zentralen Bedeutung des Organisationsreglements den Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung weitergehende Mitwirkungsrechte hätten zugestanden werden müssen. Er hält insoweit den Grundsatz der Gewaltenteilung für verletzt. An Urnenabstimmungen könnten anders als bei Gemeindeversammlungen keine Streichungs-, Ergänzungs- oder Änderungsanträge gestellt worden; es hätte daher nach allgemeinem Demokratieverständnis vorgängig ein Vernehm-

lassungs- oder Mitwirkungsverfahren durchgeführt werden müssen. Das Organisationsreglement kranke an einem «offensichtliche[n] Systemfehler». Während bei «gewöhnlichen» Reglementen die Mitwirkung an der Gemeindeversammlung gewährleistet sei, werde eine solche beim «Grundgesetz» ausgeschlossen (vgl. Beschwerde vom 2.10.2016 S. 3; sinngemäss gleich Beschwerde vom 26.8.2016). Die kritisierte Regelung des Organisationsreglements ist gemäss Art. 66 Abs. 3 KV akzessorisch auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen (statt vieler BVR 2014 S. 14 E. 3.1, 2008 S. 284 E. 5.2).

6.2 Den Gemeinden stehen als Ausdruck ihrer Autonomie im Rahmen des übergeordneten Rechts die Organisationshoheit und die Befugnis zur Selbstgesetzgebung zu (Art. 109 und 111 Abs. 1 KV; Art. 9 und 50 Abs. 1 GG; vgl. RR 24.4.2002, in BVR 2003 S. 145 E. 3a, RR 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 2a; vgl. auch BVR 2010 S. 193 E. 3.5.2). Sie bestimmen die Grösse, Ausgestaltung und Einsetzung ihrer Organe grundsätzlich selber und entscheiden weitgehend frei, welchen Organen sie welche Zuständigkeiten zuweisen wollen (Ueli Friederich, a.a.O., S. 179 N. 81). Sie erlassen die für ihre Organisation und zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Vorschriften. Das kantonale Recht macht zum kommunalen Gesetzgebungsverfahren nur wenige Vorgaben (vgl. Art. 54 GG; Art. 37 ff. GV). Insbesondere regelt es nicht, wie (Organisations-)Reglemente bzw. ihre Änderung gemeindeintern vorbereitet werden. Es ist den Gemeinden überlassen, die zuständigen Stellen zu bezeichnen, welche die Entwürfe erarbeiten, desgleichen, ob und in welchem Rahmen eine verwaltungsinterne oder -externe Mitwirkung (Vernehmlassung) stattfindet (Jürg Wichtermann, a.a.O., Art. 50 N. 5). Zwar gibt das kantonale Recht zum Organisationsreglement wegen dessen zentraler Bedeutung nebst der obligatorischen Volksabstimmung (E. 6.1 hiervor) Weiteres vor (vgl. insb. Art. 11 und 51 GG [notwendiger Inhalt], Art. 55 Abs. 1 und Art. 56 GG [kantonale Vorprüfung und Genehmigung]; vgl. auch RR 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 2a). Übergeordnetes Recht verpflichtet allerdings nicht dazu, für Organisationsreglemente ein vorgängiges Mitwirkungsverfahren vorzusehen (anders vor allem bei Vorschriften und Plänen nach Art. 58 BauG; dazu etwa VGE 2015/17 vom 23.11.2015 E. 2.3; RR 19.3.2003, in BVR 2004 S. 529 E. 5). Indem der Gemeinderat auf ein Vernehmlassungs- oder Mitwirkungs-

verfahren verzichtete, hat er somit kein kantonales oder kommunales Recht verletzt.

6.3 Eine weitergehende Pflicht zur Beteiligung der Stimmberechtigten an der OrgR-Revision lässt sich auch nicht der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte entnehmen: Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone und Gemeinden (statt vieler BGE 141 I 186 E. 3; BVR 2017 S. 155 E. 3.3, je mit weiteren Hinweisen). Art. 34 Abs. 1 BV verleiht (nur) der Ausübung der durch das anwendbare Recht gewährten politischen Rechte grundrechtlichen Schutz; er begründet jedoch selber unter Vorbehalt minimaler politischer Mitsprache keine konkreten politischen Mitwirkungsrechte (BGE 129 I 232 E. 5; BGer 1P.563/2001 vom 26.2.2002, in ZBI 2002 S. 537 E. 2.1; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2002, S. 20; s. auch Gerold Steinmann, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 34 N. 5 ff., insb. 10). Im ersten Beschwerdeverfahren wurde somit zu Recht erkannt, dass für den Gemeinderat keine rechtliche Verpflichtung bestand, ein Mitwirkungsverfahren durchzuführen (vgl. vorne Bst. A; Entscheidung vom 16.9.2016 E. 5.4).

6.4 Der Beschwerdeführer scheint überdies eine Verletzung politischer Rechte darin zu erblicken, dass die Änderung des Organisationsreglements nicht an der Gemeindeversammlung, sondern an der Urne beschlossen wurde. Zu Unrecht: Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Gemeinde (Art. 12 Abs. 1 GG). Sie äussern ihren Willen an der Gemeindeversammlung, soweit nicht das Organisationsreglement die Urnenabstimmung oder -wahl vorschreibt. Die Gemeinden können zwischen diesen beiden Formen frei wählen und auch vorsehen, dass über bestimmte Geschäfte an der Versammlung, über andere an der Urne entschieden wird. Sie sind aber an ihre reglementarische Ordnung gebunden und dürfen ein konkretes Geschäft nicht im Einzelfall wahlweise in der einen oder andern Form den

Stimmberechtigten unterbreiten (vgl. Ueli Friederich, a.a.O., S. 187 N. 100; Vortrag Totalrevision GG, S. 21). Die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten mögen im Versammlungsmodell zwar als stärker ausgebildet erscheinen, weil dieses eine Diskussion ermöglicht und Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mittels Anträgen gestaltend auf die Vorlage einwirken können (vgl. BGE 132 I 291 E. 4.1); der Gemeindeversammlung werden aber auch Nachteile zugeschrieben (zeitaufwändig; tiefere Stimmbeteiligung; Exponiertheit, soweit nicht geheim abgestimmt wird; vgl. zu den Vor- und Nachteilen der beiden Systeme etwa VGE 2015/256 vom 30.9.2015 E. 2.4.1; Ueli Friederich, a.a.O., S. 188 N. 101; Peter Friedli, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 12 N. 8). Rechtlich betrachtet sind die Gemeindeversammlung und der Urnengang jedenfalls gleichwertig (Ueli Friederich, a.a.O., S. 187 N. 101). Für Organisationsreglemente ergibt sich dies bereits aus Art. 116 Abs. 1 KV (vgl. Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 116 N. 1). Ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Stimmrechts sind beide Systeme nicht zu beanstanden (BGer 1C_37/2010 vom 11.6.2010 E. 2.3). Die Regelung der EG Matten bei Interlaken, wonach Änderungen des Organisationsreglements an der Urne beschlossen werden, ist somit zulässig. Der Gemeinderat war nach dem Gesagten nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, eine Urnenabstimmung (anstelle einer Gemeindeversammlung) anzusetzen.

7.

Strittig ist weiter, ob der Gemeinderat die Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung rechtzeitig und ausreichend über die Vorlage zur Änderung des Organisationsreglements informiert hat.

7.1 Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Gewährleistet wird namentlich das Recht der aktiv Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der

Meinungsbildung treffen können. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 143 I 78 E. 4.3, 140 I 394 E. 8.2; BVR 2012 S. 1 E. 2.1). Aus Art. 34 Abs. 2 BV lässt sich im Sinn einer Minimalanforderung ein Anspruch auf rechtzeitige Information über Termin und Objekt des Urnengangs ableiten, wobei sich die Art und Weise der Information grundsätzlich aus den kommunalen und kantonalen Bestimmungen ergibt. Damit wird bezweckt, dass sich die Stimmberechtigten, die politischen Parteien, Verbände und andere Gruppierungen auf die öffentlichen Willensbildungsprozesse vorbereiten und effektiv daran teilhaben können. Ebenso garantiert die Abstimmungs- und Wahlfreiheit, dass das Abstimmungsmaterial rechtzeitig an alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger versandt wird und den gehörigen Inhalt aufweist (vgl. BGE 132 I 104 E. 3.1 [Pra 95/2006 Nr. 139], 104 Ia 236 E. 2b S. 239; Michel Besson, a.a.O., S. 228 ff., insb. auch Fn. 6). Bei der Wahl des Zeitpunkts behördlicher Information muss zudem das Gebot der Fairness beachtet werden: Es wäre unzulässig, wenn eine Behörde im Abstimmungskampf gewisse Argumente absichtlich zurückhielte und diese erst unmittelbar vor dem Urnengang verbreitete, um damit die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in letzter Minute zu beeinflussen und eine Erwiderung durch die Gegnerinnen und Gegner zu verunmöglichen (BGer 24.11.1982, in BVR 1983 S. 1 E. 3; BGer 11.5.1979, in ZBI 1980 S. 20 E. 3).

7.2 Den Anliegen der ausreichenden Information der Stimmberechtigten sowie der politischen Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen trägt Art. 54 Abs. 1 GG Rechnung, indem er die Gemeinden (unter Vorbehalt abweichender Regelungen) verpflichtet, die Reglementsentwürfe (d.h. neue Reglemente, Änderungen und Aufhebungen von Reglementen), die den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden sollen, während 30 Tagen vor dem Abstimmungstermin aufzulegen (vgl. Jürg Wichtermann, a.a.O., Art. 54 N. 2; Vortrag Totalrevision GG, S. 30). Der Beginn sowie Ort und Zeit der öffentlichen Auflage werden vorgängig eröffnet (Art. 37 Abs. 2 GV). Eine darüber hinausgehende Pflicht zur vorgängigen Information der Bevölkerung über Reglementsentwürfe sieht das Gemeindegesetz nicht vor. Die Einladung zur Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung ist mindestens 30 Tage vorher öffentlich bekannt zu machen; sie muss die

Geschäfte bestimmt bezeichnen (Art. 9 Abs. 1 und 2 GV). Nach Art. 4 des Abstimmungs- und Wahlreglements der EG Matten bei Interlaken vom 19. Mai 2001 (Ausgabe 2006; nachfolgend: AWR) veröffentlicht der Gemeinderat die Anordnung der Urnenabstimmungen spätestens 30 Tage vor dem Abstimmungstermin im Amtsanzeiger. Die Publikation muss die Angaben der zur Verhandlung gelangten Gegenstände und Wahlen sowie Zeit und Ort des Urnengangs enthalten. Der Gemeinderat sorgt dafür, dass allen Stimmberechtigten spätestens 10 Tage vor dem Urnengang die Ausweiskarte und die amtlichen Stimm- und Wahlzettel sowie allfällige Botschaften zugestellt werden.

7.3 Der Gemeinderat der EG Matten bei Interlaken kündigte mit Publikation vom 4. und 11. August 2016 im Anzeiger Interlaken an, dass am 25. September 2016 eine Urnenabstimmung betreffend Änderung des Organisationsreglements stattfindet. Er wies darauf hin, dass das Organisationsreglement mit den vorgesehenen Änderungen 30 Tage vor der Abstimmung in der Gemeindeschreiberei öffentlich aufliegt. Die Abstimmungsunterlagen und die Abstimmungsbotschaft (mit den vorgeschlagenen Normtexten) wurden Ende August 2016 versandt (vgl. Protokoll zur Instruktionsverhandlung vom 31.8.2016 S. 1 f., in unpag. Akten Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli [gbv 2+3/2016]; Abstimmungsbotschaft, in Beilagen gbv 2+3/2016; vorne Bst. A). Unbestritten ist, dass die den Stimmberechtigten unterbreiteten Änderungen des Organisationsreglements sowie der Vorprüfungsbericht des AGR 30 Tage vor der Abstimmung in der Gemeindeschreiberei auflagen. Die öffentliche Auflage wurde in der Ankündigung der Urnenabstimmung und ihres Gegenstands (Änderung des OrgR) vorgängig angezeigt (Publikation im Anzeiger). Der Gemeinderat hat damit rechtzeitig und hinreichend im Sinn der kantonalen und kommunalen Vorgaben über die Urnenabstimmung informiert. Es war den Stimmberechtigten von Matten bei Interlaken auch möglich, sich anhand der in der Gemeindeschreiberei aufliegenden Unterlagen sowie der zugestellten Abstimmungsbotschaft rechtzeitig eine freie Meinung zu den vorgeschlagenen Änderungen zu bilden und sich über die Vorlage zu informieren. Namentlich blieb dem Beschwerdeführer genügend Zeit, um mit Gleichgesinnten ein Flugblatt zu gestalten, in welchem sie die Ablehnung der Vorlagen empfahlen. Das Flugblatt wurde den Stimmberechtigten vor der

Abstimmung zugestellt (vgl. Replik des Beschwerdeführers vom 18.1.2017 [act. 6]; Vorakten Regierungsstatthalteramt Thun [act. 4A] pag. 18 und 27 [Flugblatt]). Es mag zwar wünschbar erscheinen, dass bei Änderungen des Organisationsreglements früher und umfassender über Revisionsvorhaben informiert wird, zumal dann, wenn der Gesetzgebungsprozess – wie hier – im Anschluss an die verwaltungsinterne Vorbereitung nicht im Gemeindeparlament öffentlich beraten wird (vgl. hierzu etwa Michel Besson, a.a.O., S. 162 f.; Pierre Tschannen, Stimmrecht, S. 425 ff.). Nach den massgebenden kantonalen und kommunalen Bestimmungen und im Licht der verfassungsrechtlichen Mindestgarantien ist das Vorgehen des Gemeinderats indes nach dem soeben Erwogenen nicht zu beanstanden.

7.4 Der Beschwerdeführer richtet seine Kritik weiter gegen die Abstimmungsbotschaft. Diese sei inhaltlich unzureichend und unausgewogen, weil darin abweichende Standpunkte und Meinungen fehlten (vgl. Beschwerde vom 2.10.2016 S. 4; s. auch bereits Schlussbemerkungen vom 7.9.2016 im ersten Beschwerdeverfahren). – Amtliche Erläuterungen sind ebenfalls Vorbereitungshandlungen (vgl. etwa RR 22.5.1996, in BVR 1996 S. 501 E. 2 S. 504, RR 10.11.2004, in BVR 2005 S. 385 E. 1.2; BGE 139 I 2 E. 6.2; vorne E. 1.1.1). Nach der Rechtsprechung sind die Behörden bei der Formulierung von Abstimmungserläuterungen aufgrund von Art. 34 Abs. 2 BV zur Sachlichkeit und Vollständigkeit verpflichtet. Eine Behörde verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Die Abstimmungsbotschaft soll ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen vermitteln; Elemente, die aus Sicht der Stimmberechtigten entscheidungswesentlich sind, dürfen nicht unterdrückt werden. Dazu zählen auch die Argumente der Opposition. Die Behörde muss sich allerdings nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83 mit zahlreichen Hinweisen; BVR 2009 S. 433 E. 2.4.2; ferner allgemein etwa Pierre Tschannen, Staatsrecht, § 52 N. 7). Dass in der EG Matten bei Interlaken über die verfassungsrechtlichen Grundsätze hinausgehende Vorgaben bestünden, ist weder vorgebracht noch ersichtlich (vgl. nur Art. 4 AWR, wonach der Gemeinderat dafür sorgt, dass allen Stimmberechtigten spätestens 10 Tage vor dem Urnengang allfällige Botschaften zugestellt

werden). Das kantonale Recht regelt die Abgabe und Ausgestaltung kommunaler Abstimmungserläuterungen nicht (vgl. BVR 2009 S. 433 E. 2.4.2).

7.5 Eine Gegenposition enthält die Botschaft zur Abstimmung vom 25. September 2016 zwar nicht. Sie vermochte den soeben beschriebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen aber dennoch zu genügen: Es trifft zu, wie die Gemeinde anmerkt, dass die Änderungsvorlage grundsätzlich leicht fassbar war (vgl. Vorakten Regierungstatthalteramt Thun [act. 4A] pag. 18). Die Frage, ob die Amtszeitenbeschränkung für Mitglieder des Gemeinderats von zwei auf drei Amtsdauern zu erweitern bzw. jene von Mitgliedern ständiger Kommissionen von vier auf drei einzuschränken ist, ist nicht komplex. Die vorgeschlagene Delegation von Rechtsetzungskompetenzen zugunsten des Gemeinderats berührt sodann ausschliesslich die Organisation der Verwaltung und den Gemeinderatsbetrieb, mithin einen begrenzten und überblickbaren Bereich. Der Gemeinderat hat den (leicht verständlichen) Abstimmungsgegenstand eher kurz, aber klar und, was nicht bestritten ist, korrekt umschrieben und in sachlicher Weise die aus seiner Sicht bestehenden Gründe für die beantragten Änderungen dargelegt. Die Gegenargumente lassen sich (implizit) unmittelbar aus den Darlegungen in der Abstimmungsbotschaft ableiten: Rotation ist wichtiger als Erfahrung bzw. Kontinuität und Entschärfung des Rekrutierungsproblems hinsichtlich der Besetzung des Gemeinderats (Abstimmungsfrage 1); Erfahrung bzw. Kontinuität ist wichtiger als Rotation hinsichtlich der Besetzung ständiger Kommissionen (Abstimmungsfrage 2); demokratische Mitwirkung ist wichtiger als Flexibilität hinsichtlich der Verwaltungsorganisation (Abstimmungsfrage 3). Durch den Inhalt der Abstimmungsbotschaft wurden folglich weder die Meinungsbildung der Stimmberechtigten verfälscht noch Gegenargumente unterdrückt, zumal es um eine obligatorische Volksabstimmung ohne förmliche «Opposition» in Form eines Initiativ- oder Referendumskomitees ging (vgl. dazu Michel Besson, a.a.O., S. 256 f.; Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, in AJP 1996 S. 256 ff., 261). Selbst wenn im Fehlen von Gegenargumenten ein Mangel gesehen werden müsste, würde dies im Übrigen noch nicht zu einer Aufhebung der Abstimmung führen. Sind die Auswirkungen einer Unregelmässigkeit ziffernmässig nicht feststellbar (so in

Konstellationen wie der vorliegenden), so ist ihr Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen zu beurteilen; namentlich wird auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschieds abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung des Urnengangs abgesehen werden (vgl. RR 10.11.2004, in BVR 2005 S. 385 E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 119 Ia 271 E. 3b; Pierre Tschannen, Staatsrecht, § 48 N. 45 ff. mit weiteren Verweisen). Hier wäre der Mangel unter den gegebenen Umständen als geringfügig zu qualifizieren. Die Stimmendifferenz ist zudem bei allen drei Abstimmungsfragen relativ deutlich ausgefallen. Den Stimmberechtigten ging vor dem Abstimmungstermin überdies auf private Initiative hin ein Flugblatt mit Gegenargumenten zu (vgl. Vorakten Regierungstatthalteramt Thun [act. 4A] pag. 25 ff.; s. auch vorne E. 7.3). Die Wahrscheinlichkeit, dass die OrgR-Änderungen mehrheitlich abgelehnt worden wären, wenn die gemeinderätliche Darstellung auch die Argumente angeführt hätte, welche für die Ablehnung der Vorlage sprechen, erscheint insgesamt als derart gering, dass sie nicht ernsthaft in Betracht kommt.

7.6 Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, der Gemeinderat habe die Ausstandsvorschriften missachtet, weil dessen Mitglieder vom Gegenstand der ersten Abstimmungsfrage selber betroffen seien (Amtszeiten-Erweiterung von bisher zwei auf drei Amtsperioden) und mangels einer Übergangsbestimmung bei den nächsten Wahlen «selber davon Gebrauch machen» könnten. – Ob diese Rüge überhaupt mit Stimmrechtsbeschwerde vorgebracht werden kann, ist fraglich, weil sie das kommunale Gesetzgebungsverfahren und kaum unmittelbar politische Rechte betrifft (vgl. vorne E. 1.1.3). Die Frage muss allerdings nicht abschliessend beantwortet werden, weil sich die Rüge ohnehin als unbegründet erweist: Nach Art. 47 Abs. 3 Bst. a und b GG dürfen auch Personen, die ein persönliches Interesse am Ausgang einer Abstimmung haben, an der Urnenabstimmung oder an der Gemeindeversammlung teilnehmen und ihre Stimme abgeben; die Mitglieder des Gemeinderats durften somit an der Abstimmung teilnehmen. Ebenfalls unbegründet ist der Einwand, soweit er auf die Erarbeitung

der Reglementsänderung zielt. Ausstandspflichtig ist gemäss Art. 47 Abs. 1 GG, wer an einem Geschäft unmittelbar persönliche Interessen hat. Das Kriterium der Unmittelbarkeit soll sicherstellen, dass der Kreis der Ausstandspflichtigen nicht zu gross oder unbestimmbar wird. Hinsichtlich der Erarbeitung *generell-abstrakter Normen* gilt dieses Tatbestandsmerkmal nach bisheriger Gemeinderechtspraxis grundsätzlich nur dann als erfüllt, wenn die Normen für die beteiligten Personen unmittelbare Rechtswirkungen entfalten, ohne dass noch ein weiterer Akt, etwa eine Verfügung, hinzukommen muss (vgl. Daniel Arn, Die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht, in BVR 1989 S. 115 ff., 130 f. mit Hinweis auf die Praxis des Regierungsrats; vgl. auch ders., in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 47 N. 2; ferner Kurt Nuspliger, Grundzüge der Behördenstruktur im Verfassungsrecht der Kantone, in Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, S. 1083 ff., 1088 N. 6 mit Hinweis auf BGE 125 I 289 und 123 I 97). Dies überzeugt und respektiert die Funktion des Gemeinderats im Prozess der demokratischen Willensbildung (vgl. zu diesem Aspekt BGE 111 Ia 67 E. 3e). Etwa die Änderung des Besoldungssystems könnte Gemeinderatsmitglieder unmittelbar berühren. Die in der Volksabstimmung angenommene Amtszeiten-Erweiterung auf drei (bisher zwei) Amtsdauern (vgl. Art. 22 Abs. 1 OrgR) entfaltet dagegen keine unmittelbare Wirkung für die amtierenden Mitglieder des Gemeinderats. Eine weitere Amtsperiode setzt vielmehr zusätzlich den entsprechenden Wahlakt voraus (vgl. Art. 9 OrgR). Der Gemeinderat hat demnach die Ausstandsregeln nicht verletzt, indem er die zur Abstimmung vorgelegten Änderungen des Organisationsreglements selber erarbeitet hat.

8.

Die Vorbringen des Beschwerdeführers gegen die Ansetzung der Urnenabstimmung erweisen sich somit als unbegründet. Es besteht kein Grund, die Abstimmung aufzuheben. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist mithin abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.1.3 und 1.4).

Die Beurteilung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht ersetzt die Genehmigung nicht (vgl. Art. 56 Abs. 1 und 3 GG). Diese ist Voraussetzung,

dass die Änderung des Organisationsreglements der EG Matten bei Interlaken gültig ist und Rechtswirkungen entfaltet (vgl. RR 19.3.2003, in BVR 2004 S. 529 E. 4). Das Urteil ist daher dem AGR zwecks Genehmigung der OrgR-Änderung vom 25. September 2016 zuzustellen. Das AGR hat sich im Genehmigungsverfahren mit den gerichtlich beurteilten Fragen nicht mehr auseinanderzusetzen.

9.

Für das Verfahren sind keine Kosten zu erheben, da der Beschwerdeführer nicht mutwillig oder leichtfertig Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben hat (Art. 108a Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (vgl. Art. 108a Abs. 3 i.V.m. Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- dem Beschwerdeführer
- der Beschwerdegegnerin
- dem Regierungstatthalteramt Thun
- dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

und mitzuteilen:

- dem Regierungstatthalteramt Interlaken-Oberhasli

Der Abteilungspräsident:

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.