

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 7. April 2017

Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Marti

Schulgemeinde Diemtigen

Unterabteilung, handelnd durch den Vorstand, A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Diemtigen

handelnd durch den Gemeinderat, Diemtigalstrasse 15, Postfach 13,
3753 Oey
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Frutigen-Niedersimmental

Amthaus, 3714 Frutigen

betreffend Verkauf der Schulliegenschaft; Beschwerdebefugnis der
Gemischten Gemeinde Diemtigen (Verfügung des Regierungsstatt-
halteramts Frutigen-Niedersimmental vom 30. November 2016;
gbv 2/2016)



Sachverhalt und Erwägungen:

1.

1.1 Die Stimmberechtigten der Schulgemeinde Diemtigen beschlossen am 25. August 2016, die Parzelle Diemtigen Gbbl. Nr. 1___ einer noch zu gründenden Gesellschaft zum Preis von Fr. 250'000.-- zu verkaufen. Auf dem Grundstück befindet sich das ehemals als Schulhaus genutzte Gebäude des Dorfes (Schulliegenschaft). Dagegen erhob am 21. September 2016 eine Privatperson Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Frutigen-Niedersimmental (Verfahren gbv 1/2016). Mit Eingabe vom 26. September 2015 (richtig: 2016) führte die Gemischte Gemeinde Diemtigen ebenfalls Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt gegen den Beschluss der Schulgemeinde (Verfahren gbv 2/2016).

1.2 Die Gemischte Gemeinde Diemtigen beantragte am 10. Oktober 2016, die beiden Beschwerdeverfahren seien zu vereinigen; eventuell sei sie zum Verfahren gbv 1/2016 beizuladen. Mit ihrer Beschwerdeantwort vom 16. November 2016 stellte die Schulgemeinde Diemtigen im Verfahren gbv 2/2016 das Rechtsbegehren, auf die Beschwerde der Gemischten Gemeinde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Mit Verfügung vom 30. November 2016 vereinigte der Regierungsstatthalter die beiden Verfahren gbv 1/2016 und 2/2016 (Ziff. 3.2 des Dispositivs); daneben traf er Anordnungen im Rahmen des Schriftenwechsels und des Beweisverfahrens (Ziff. 3.1 und 3.3 des Dispositivs).

1.3 Gegen diese Verfügung hat die Schulgemeinde Diemtigen am 22. Dezember 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben (Rechtsbegehren 1) und es sei festzustellen, dass die Gemischte Gemeinde Diemtigen im Verfahren gbv 2/2016 nicht zur Beschwerdeführung legitimiert sei (Rechtsbegehren 2). Als Rechtsnachfolgerin der Gemischten Gemeinde Diemtigen per 1. Januar 2017 stellt die Einwohnergemeinde Diemtigen mit Beschwerdeantwort vom 15. März 2017 das Rechtsbegehren, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Der Regierungsstatthalter hat mit Vernehmlassung vom 9. Januar 2017 zu verfahrensrechtlichen Fragen Stellung genommen, ohne aber einen Antrag zu stellen.

2.

2.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen (Abs. 1). Es beurteilt ferner kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kantonale Wahl- und Abstimmungssachen nach den einschlägigen Vorschriften, kommunale Erlasse, kommunale Wahl- und Abstimmungssachen sowie weitere kommunale Beschlüsse, gegen die kein anderes Rechtsmittel möglich ist (Abs. 2). Auf die Beschwerde ist allerdings nur dann einzutreten, wenn sie sich gegen einen End-, einen Teil- oder einen selbständig anfechtbaren Zwischenentscheid bzw. gegen eine entsprechende Verfügung richtet. Wie es sich damit verhält, ist als Prozessvoraussetzung von Amtes wegen zu prüfen (Art. 20a Abs. 2 VRPG; BVR 2015 S. 27 E. 1.3).

2.2 Von den Anfechtungsobjekten umschreibt das VRPG allein die Zwischenverfügung näher (Art. 61 VRPG); diese Regelung gilt sinngemäss auch für die Anfechtung von Zwischenverfügungen und -entscheiden mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 74 Abs. 3 VRPG). Ein Endentscheid ist ein Entscheid, der das Verfahren abschliesst (vgl. Art. 90 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]), d.h. die Hauptsache mit einem Sachentscheid oder einem Prozessentscheid (Nichteintreten, Abschreibungsverfügung) beendet. In einem kürzlich ergangenen Leitartikel hat das Verwaltungsgericht erkannt, dass (auch) die Begriffe des Teil- und Zwischenentscheids bzw. entsprechender Verfügungen im kantonalen Verfahrensrecht grundsätzlich gleich zu verstehen sind wie nach dem BGG (VGE 2014/7/8 vom 7.11.2016 [zur Publ. bestimmt], insb. E. 3; Frage noch offengelassen in BVR 2010 S. 411 E. 1.2 sowie in weiteren nicht publ. Urteilen). Ein Teilentscheid liegt demnach vor, wenn nur ein Teil der gestellten und unabhängig voneinander beurteilbaren Begehren behandelt oder das Verfahren nur für einen Teil der Streitgenossinnen und Streitgenossen abgeschlossen wird (vgl. Art. 91 BGG). Als Variante des Endentscheids schliesst der Teilentscheid das Verfahren damit nicht vollständig ab, sondern nur hinsichtlich

bestimmter Rechtsbegehren. Wird das Verfahren weder ganz noch teilweise abgeschlossen – die Kriterien für einen End- oder Teilentscheid sind mithin nicht erfüllt –, steht ein Zwischenentscheid bzw. eine Zwischenverfügung zur Diskussion (Art. 61 Abs. 1 VRPG; vgl. zusammenfassend zur Abgrenzung der Anfechtungsobjekte auch BGE 141 III 395 E. 2.2 mit Hinweisen; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, S. 114 f.; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 139 ff.).

2.3 Für die verfahrensrechtliche Qualifizierung eines angefochtenen Erkenntnisses als End-, Teil- oder Zwischenentscheid bzw. -verfügung ist nicht die formelle Bezeichnung oder Ausgestaltung entscheidend, sondern der materielle Inhalt. Massgebend ist vorab das Dispositiv, wird doch regelmässig nur das Dispositiv einer Verfügung bzw. eines Entscheids, nicht auch die dazugehörige Begründung rechtskräftig. Bleiben Zweifel über die Tragweite der im Dispositiv getroffenen Regelung, muss der massgebende Gehalt durch Auslegung ermittelt werden, wofür insbesondere auf die Entscheidungsbegründung und den Gesamtzusammenhang zurückzugreifen ist (BVR 2016 S. 237 E. 4.1 mit Hinweisen).

3.

3.1 Der Regierungsstatthalter hat mit seiner Verfügung vom 30. November 2016 die beiden bei ihm hängigen Beschwerdeverfahren gbv 1/2016 (Privatperson) und 2/2016 (Einwohnergemeinde) vereinigt (vorne E. 1.2). In den Erwägungen hat er ausgeführt, die Vereinigung sei nur zweckmässig, wenn die Einwohnergemeinde zur Beschwerdeführung legitimiert sei. Es sei davon auszugehen, dass sich die Schulgemeinde in naher Zukunft auflösen werde und deren Aufgaben sowie Vermögen wieder zurück an die Einwohnergemeinde fallen werden. Mit einem allfälligen Verkauf der Schulliegenschaft deutlich unter dem Verkehrswert würde der Einwohnergemeinde daher ein finanzieller Schaden entstehen. Sie sei vom Beschluss der Schulgemeinde in finanzieller Hinsicht folglich mindestens wie eine Privatperson unmittelbar betroffen und deshalb zur Beschwerde

befugt. Aus Gründen der Prozessökonomie sei es angezeigt, die beiden Verfahren zu vereinigen.

3.2 Die Schulgemeinde beantragt, die Verfügung des Regierungsstatthalters vom 30. November 2016 und damit die Anordnung der Verfahrensvereinigung sei aufzuheben (Rechtsbegehren 1). Dabei kritisiert sie allerdings in erster Linie die Überlegungen der Vorinstanz zur Beschwerdebefugnis der Einwohnergemeinde im Verfahren gbv 2/2016. Das ergibt sich nicht nur aus der Begründung ihrer Rechtsschrift, sondern zeigt auch der Antrag auf Feststellung, dass die Einwohnergemeinde nicht zur Beschwerdeführung legitimiert sei (Rechtsbegehren 2; vorne E. 1.3).

3.3 Soweit mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die *Beschwerdebefugnis* der Einwohnergemeinde im vorinstanzlichen Verfahren thematisiert wird, fehlt es von vornherein an einer anfechtbaren Entscheidung bzw. an einer anfechtbaren Verfügung. Der Regierungsstatthalter hat über diese Frage gar keine positive oder negative Entscheidung getroffen, die für die Beteiligten verbindlich wäre. Die Ausführungen zum Beschwerderecht dienen allein zur Begründung der Verfahrensvereinigung; an der Verfügungsformel (Dispositiv) haben sie nicht teil. Es ist dem Regierungsstatthalter denn auch unbenommen, die Beschwerdebefugnis der Einwohnergemeinde zu einem späteren Zeitpunkt – allenfalls nach vorgängiger Trennung der Verfahren (vgl. auch Art. 17 Abs. 2 VRPG) – anders zu beurteilen und dabei von seiner ersten Einschätzung abzuweichen. Es liegt in diesem Punkt daher keine Anordnung vor, die selbständig anfechtbar wäre (vgl. zur Massgeblichkeit des Dispositivs vorne E. 2.3; für Zwischenverfügungen auch BGE 135 III 566 E. 1.1 [Pra 99/2010 Nr. 62]).

3.4 Die angefochtene Verfügung kann entgegen der Auffassung der Schulgemeinde insbesondere nicht als Teilentscheid betrachtet werden. Der Regierungsstatthalter hat noch nicht abschliessend über deren Antrag befunden, auf das Rechtsmittel der Einwohnergemeinde sei nicht einzutreten (Beschwerdeantwort vom 16.11.2016; vorne E. 1.2). Teilentscheide sind hinsichtlich der beurteilten Rechtsbegehren selbständig der Rechtskraft zugänglich (vgl. BGE 139 V 42 E. 2.3, 135 V 141 E. 1.4.1 mit weiteren Hinweisen), was hier nach dem Gesagten nicht der Fall ist. Abgesehen davon hat der Regierungsstatthalter die Beschwerdebefugnis der Einwoh-

nergemeinde mit seiner vorläufigen Einschätzung bejaht. Abgeschlossen würde das Verfahren gbv 2/2016 erst, wenn er diese Prozessvoraussetzung verneinte, wobei in diesem Fall – bezogen auf das erwähnte Verfahren – von einem End- und nicht von einem Teilentscheid gesprochen werden müsste (vgl. vorne E. 2.2). Nichts Gegenteiliges ergibt sich im Übrigen aus dem Urteil 4A_483/2012 des Bundesgerichts vom 7. März 2013, auf das die Schulgemeinde verweist. Die in jenem Verfahren erhobene Beschwerde in Zivilsachen richtete sich gegen einen verfahrensabschliessenden Rechtsmittelentscheid und damit gegen einen Endentscheid (E. 1.1). Aus der Prozessgeschichte geht hervor, dass das Kantonsgericht St. Gallen vorgängig in einem (unangefochten gebliebenen) Teilentscheid entschieden hatte, auf die Klage im Umfang des in der Klageschrift gestellten Rechtsbegehrens einzutreten, auf die in der Replik geltend gemachte Erhöhung der Klagesumme hingegen nicht einzutreten (Bst. B.b). Anders als im vorliegenden Fall wurde also ein Rechtsbegehren instanzabschliessend beurteilt, weshalb die Voraussetzungen für einen Teilentscheid erfüllt waren.

3.5 Bei dieser Ausgangslage kann sich höchstens fragen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Schulgemeinde mit Bezug auf die in der Hauptsache strittige Legitimation der Einwohnergemeinde trotz Fehlens einer selbständig anfechtbaren Anordnung in diesem Punkt an die Hand genommen werden muss. Das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung ist dem Erlass einer Verfügung gleichgestellt und damit grundsätzlich anfechtbar (Art. 49 Abs. 2 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 67; vgl. für einen Anwendungsfall BVR 2008 S. 523). Weiter wird zum Teil gefordert, der betroffenen Partei ausnahmsweise einen Anspruch auf Erlass einer selbständig anfechtbaren Zwischenverfügung einräumen, namentlich wenn ihr ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht (so etwa Uhlmann/Wälle-Bär, in Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 45 N. 11; aus der Rechtsprechung zum Sozialversicherungsrecht BGer 8C_820/2010 vom 22.3.2011 E. 3.3). Ein derartiger Nachteil könnte gegeben sein, wenn es rechtsstaatlich unzumutbar wäre, die Partei auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen (z.B. aufgrund der Verfahrensdauer; vgl. BGE 142 II 20 E. 1.4, 136 II 165 E. 1.2.1). Dass der Schul-

gemeinde eine Rechtsverweigerung oder -verzögerung droht, macht sie jedoch nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Ebenso wenig stehen (andere) nicht wieder gutzumachende Nachteile zur Diskussion.

3.6 Die Verfügung des Regierungsstatthalters vom 30. November 2016 ist somit nur hinsichtlich der *Verfahrensvereinigung* anfechtbar, und zwar als (andere) Zwischenverfügung unter den zusätzlichen Erfordernissen von Art. 61 Abs. 3 VRPG (vgl. Markus Müller, a.a.O., S. 140; für das bundesgerichtliche Verfahren etwa BGer 2C_363/2010 vom 6.10.2010, in RDAF 2011 II S. 91 E. 11.3). Vorausgesetzt wird danach, dass die Zwischenverfügung entweder einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Bst. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b). Einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 61 Abs. 3 Bst. a VRPG macht die Schulgemeinde nicht geltend. Ein solcher ist auch nicht erkennbar, zumal die blosser Verteuerung oder aus wirtschaftlicher Sicht ungünstige Verlängerung des Verfahrens hierzu praxisgemäss nicht genügt (vgl. BVR 2016 S. 237 E. 5.1 mit Hinweisen); eine übermässige zeitliche Verzögerung, welche gegen die Verfahrensvereinigung spricht (vgl. Markus Müller, a.a.O., S. 56), droht zudem nicht (vgl. auch E. 3.5 hier vor). Auch die Voraussetzungen von Art. 61 Abs. 3 Bst. b VRPG sind hier nicht erfüllt, denn mit der Gutheissung der Beschwerde gegen die Anordnung der Verfahrensvereinigung kann nicht sofort ein Endentscheid herbeigeführt werden.

3.7 Zusammenfassend mangelt es an einem tauglichen Anfechtungsobjekt für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde bzw. an den Voraussetzungen von Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 3 VRPG zur selbständigen Anfechtung der Zwischenverfügung des Regierungsstatthalters vom 30. November 2016. Es besteht auch kein Grund, dass sich das Verwaltungsgericht im Sinn einer negativen Feststellung zur Beschwerdebefugnis der Einwohnergemeinde im vorinstanzlichen Verfahren äussert (Rechtsbegehren 2), nachdem in diesem Punkt keine verbindliche Anordnung des Regierungsstatthalters vorliegt. Auf die Beschwerde kann demzufolge nicht eingetreten werden. Die Behandlung des Rechtsmittels fällt in die einzelrichterliche

Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

4.

Bei diesem Prozessausgang unterliegt die Schulgemeinde (Art. 108 Abs. 1 VRPG); ihr können als Unterabteilung aber keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG). Gemeinden und gemeinderechtliche Körperschaften haben in der Regel keinen Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten (Art. 104 Abs. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Voraussetzungen, um zugunsten der obsiegenden Einwohnergemeinde ausnahmsweise von diesem Grundsatz abzuweichen – sie stellt in ihrer Beschwerdeantwort den Vorwurf der querulatorischen Prozessführung in den Raum –, sind hier nicht erfüllt (vgl. dazu allgemein BVR 2015 S. 581 E. 7.3).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Beschwerdegegnerin
 - dem Regierungsstatthalteramt Frutigen-Niedersimmental

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.