

100.2020.440U
BUC/STS/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 13. April 2023

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Straub

Einwohnergemeinde Langenthal

handelnd durch den Gemeinderat, Jurastrasse 22, 4901 Langenthal
vertreten durch Rechtsanwalt ... und Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

A. _____

Beschwerdegegner

und

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
Nydeggasse 11/13, 3011 Bern

betreffend Genehmigung des Wahl- und Abstimmungsreglements der
Gemeinde Langenthal vom 15. Dezember 2019 (Verfügung des Amtes für
Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern vom 4. November 2020;
2020.DIJ.1749)



Prozessgeschichte:

A.

An der Urnenabstimmung vom 15. Dezember 2019 beschlossen die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde (EG) Langenthal die Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsreglements (Gemeindebeschluss Ziff. 1). Gleichzeitig beauftragten sie den Gemeinderat mit dem weiteren Vollzug und, sofern das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) Art. 50 Abs. 1 Satz 2 des totalrevidierten Wahl- und Abstimmungsreglements (nachfolgend: nWAR) nicht genehmige, mit der Anfechtung des entsprechenden Entscheids (Gemeindebeschluss Ziff. 2). Dagegen erhob A. _____ am 14. Januar 2020 Beschwerde an das Regierungsstatthalteramt (RSA) Oberaargau und beantragte, Ziff. 1 des Gemeindebeschlusses sei aufzuheben, soweit sich die Genehmigung der Stimmberechtigten auf Art. 46 Abs. 2 und 3, Art. 50 Abs. 1 Satz 2 und Art. 50 Abs. 2 nWAR beziehe; ebenso sei Ziff. 2 des Beschlusses aufzuheben.

Nach einem Meinungsaustausch gemäss Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) leitete der stellvertretende Regierungsstatthalter die Sache am 26. März 2020 zuständigshalber zur weiteren Behandlung an das AGR weiter. Dieses hiess die Beschwerde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens mit Verfügung vom 4. November 2020 hinsichtlich Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR und hinsichtlich des Gemeindebeschlusses Ziff. 2 gut, soweit es darauf eintrat. Es genehmigte die von den Stimmberechtigten beschlossene Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsreglements unter Aufhebung von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR und hob Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses auf. Soweit sich die Beschwerde gegen Art. 46 Abs. 2 und 3 und gegen Art. 50 Abs. 2 nWAR richtete, wies es diese ab. Weiter wies das AGR das Begehren der Gemeinde um Festsetzung des Inkrafttretens des nWAR frühestens per 1. Januar 2021 ab und stellte fest, dass die Durchführung der Gesamterneuerungswahlen für die Legislaturperiode 2021-2024 nach den Bestimmungen des Wahl- und Abstimmungsreglements vom 22. Juni 2009 (WAR) zu erfolgen habe.

B.

Dagegen hat die EG Langenthal, handelnd durch den Gemeinderat, am 4. Dezember 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt zusammengefasst, die angefochtene Verfügung sei – soweit Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR und die Aufhebung von Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses betreffend – aufzuheben und die von den Stimmberechtigten am 15. Dezember 2019 beschlossene Totalrevision des nWAR sei zu genehmigen.

Mit Verfügung vom 8. Dezember 2020 hat der (damalige) Abteilungspräsident das Verfahren antragsgemäss bis zum 31. Januar 2021 sistiert, um die Konsultation mehrerer Gremien der EG Langenthal in Bezug auf das Beschwerdeverfahren abzuwarten. Das AGR beantragt mit Vernehmlassung vom 26. Februar 2021 die Abweisung der Beschwerde. A._____ beantragt mit Beschwerdeantwort vom 2. März 2021, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Am 7. April 2021 hat die EG Langenthal um Zusprechung einer mindestens teilweisen Parteikostenentschädigung für ihre Aufwendungen ersucht. Das AGR und A._____ schliessen in der jeweiligen Stellungnahme vom 21. bzw. 30. April 2021 auf Abweisung dieses Antrags.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungssachen. Die Beschwerde betrifft sowohl hinsichtlich der angefochtenen Aufhebung von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR als auch insoweit eine Wahl- und Abstimmungssache im Sinn von Art. 74 Abs. 2 Bst. c VRPG, als sie sich gegen die vorinstanzliche Aufhebung von Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses vom 15. Dezember 2019 richtet. Ziff. 2 beschlägt zwar letztlich auch die Kompetenzaufteilung zwischen Stadt- und Gemeinderat und damit eine Frage der Gemeindeorganisation, steht aber in direktem Zusammen-

hang mit der hauptsächlich strittigen Nichtgenehmigung von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR. Die Anordnung wurde für den Fall einer Missachtung des diesbezüglichen Volksentscheids beschlossen; ihre Aufhebung tangiert unmittelbar die politischen Rechte der Stimmbürgerschaft (vgl. BVR 2011 S. 315 E. 1.1.3 f., 2015 S. 262 E. 1.3; vgl. auch Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65b N. 2 und 4). Das Verwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 56 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Sie hat hinsichtlich des vom AGR nicht genehmigten (bzw. aufgehobenen) Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung und ist insoweit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt (Art. 79b i.V.m. Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. Michael Pflüger, a.a.O., Art. 79b N. 5 f.). In Bezug auf die Aufhebung von Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses vom 15. Dezember 2019 fehlt es zwar an dem im Allgemeinen nach Art. 79 Abs. 1 Bst. c VRPG erforderlichen aktuellen und praktischen Interesse an der Behandlung des Rechtsbegehrens (statt vieler BVR 2017 S. 437 E. 1.2; Michael Pflüger, a.a.O., Art. 79 N. 6, Art. 65 N. 13 ff.), nachdem der von den Stimmberechtigten mit Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses erteilte Auftrag an den Gemeinderat, die allfällige Nichtgenehmigung von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR anzufechten, mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde nunmehr erfüllt worden ist. Ausnahmsweise ist indes auf die Beschwerde trotz Fehlens oder Hinfalls eines aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresses einzutreten, sofern es um eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung geht, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen und die wegen der Dauer des Verfahrens kaum je rechtzeitig einer endgültigen Beurteilung zugeführt werden kann. Diesfalls bleibt die nachträgliche Überprüfung auf jene Streitfragen beschränkt, die sich in Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erneut stellen dürften (statt vieler BVR 2019 S. 93 E. 5.1, 2008 S. 569 E. 3.2; vgl. BGE 147 I 478 E. 2.2; Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65 N. 20). Anders als der Beschwerdegegner anzunehmen scheint, sind diese Voraussetzungen hier erfüllt: Die Stimmberechtigten der EG Langenthal haben dem Gemeinderat

per Urnenabstimmung den Auftrag erteilt, die vom AGR in Aussicht gestellte Nichtgenehmigung von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR gerichtlich anzufechten. Die hier interessierende grundsätzliche Frage, ob eine solche Anweisung rechtlich überhaupt zulässig ist, kann sich unter gleichen oder ähnlichen Umständen erneut stellen. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass die Überprüfung durch das Verwaltungsgericht erst nach erfolgter Anfechtung und damit nach Wegfall des aktuellen Interesses erfolgen kann. Es rechtfertigt sich daher, die Beschwerdebefugnis trotz Fehlens eines aktuellen Interesses grundsätzlich zu bejahen (vgl. VGE 2010/497 vom 30.3.2012 E. 1.1.3, 2009/25 vom 23.6.2009 E. 1.2.4).

1.3 Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Die Gemeinde bestreitet die Rechtswidrigkeit von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR. Ebenso ist strittig, ob die Vorinstanz Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses vom 15. Dezember 2019 zu Recht aufgehoben hat. Unangefochten geblieben ist dagegen die (vorinstanzlich noch strittige) Genehmigung von Art. 46 Abs. 2 und 3 nWAR und Art. 50 Abs. 2 nWAR sowie das teilweise Nichteintreten auf die Beschwerde (vgl. angefochtene Verfügung Bst. C/1.4). Nicht mehr strittig ist ferner die Frage des Zeitpunkts der Inkraftsetzung des Reglements.

2.1 In der EG Langenthal werden das Parlament (Stadtrat) und die Exekutive (Gemeinderat) im Proporzverfahren (Verhältnisswahlverfahren) gewählt. Die Wahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten erfolgt im Majorzverfahren (Mehrheitswahlverfahren), wobei deren bzw. dessen Listenzugehörigkeit bei der Zusammensetzung des Gemeinderats berücksichtigt wird: Das Parteienverhältnis gemäss dem Ergebnis der Gemeinderatswahl (Proporzzusammensetzung) soll möglichst erhalten bleiben, weshalb gewählte Gemeinderatsmitglieder allenfalls durch das Stadtpräsidium ver-

drängt werden können (vgl. Art. 33 der Stadtverfassung Langenthal vom 22. Juni 2009 [nachfolgend: Stadtverfassung] i.V.m. Art. 26 und Art. 31 Abs. 1 WAR bzw. Art. 45, Art. 49 Abs. 1, Art. 51 und Art. 53 nWAR). Im Rahmen der Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsreglements wird ausdrücklich festgehalten, dass die Kandidatinnen und Kandidaten für das Stadtpräsidium grundsätzlich auch für den Gemeinderat kandidieren können, sofern dem nicht eine Amtszeitbeschränkung oder eine allfällige stille Wahl entgegsteht (Art. 50 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 nWAR).

2.2 Im Stadtrat wurde einlässlich diskutiert, was mit denjenigen Stimmen geschehen soll, die die ins Stadtpräsidium gewählte Person im Rahmen der Gemeinderatswahlen auf «fremden» Listen erhalten hat. Die Person, die im Majorzwahlverfahren in das Stadtpräsidium gewählt wird, ist automatisch Mitglied des Gemeinderats – ihre Einsitznahme im Gemeinderat erfolgt gestützt auf die Wahl ins Stadtpräsidium. Nach bisher geltendem Recht werden die Stimmen dieser Person in der Proporzwahl des Gemeinderats voll gewertet. Das bedeutet, dass jene Stimmen, welche die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident in der Gemeinderatswahl (namentlich auf fremden Listen durch Panaschieren) erhalten hat, der Liste ihrer bzw. seiner Partei angerechnet werden. Der Vertreter der Fraktion von FDP und Jungliberalen Langenthal beantragte in der ersten Lesung des totalrevidierten Wahl- und Abstimmungsreglements eine Änderung dieser Regelung, da sie das Wahlergebnis verzerre, und die Proporzwahl des Gemeinderats durch die Stadtpräsidiumswahl unerwünscht beeinflusst werde. Die Stimmen der ins Stadtpräsidium gewählten Person sollten daher in der Gemeinderatswahl als ungültig gewertet werden und als Zusatzstimmen (für die eingelegte Liste) gelten (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR). Die Fraktion begründete die angestrebte Regelung damit, dass «die Stadtpräsidentenwahl, die im Majorz erfolg[e] und als Vollamt etwas anderes darstell[e], die Gemeinderatswahl, die im Proporz durchgeführt [werde] und ein Nebenamt umfass[e]», nicht beeinflussen solle, zumal sie «direkt nichts miteinander zu tun» hätten (vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 13.5.2019, Vorakten AGR [act. 6B] pag. 81 ff., S. 11). Der Stadtrat nahm den Antrag an (vgl. Protokoll der Stadtratssitzung, a.a.O., S. 14).

2.3 Kommunale Wahl- und Abstimmungsreglemente bedürfen aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die Gemeindeorganisation (sog. Organisationsreglements-Materie) der Genehmigung durch das AGR (Art. 56 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]; vgl. Jürg Wichtermann, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 56 N. 3). Mit Schreiben vom 11. Juli 2019 gelangte die Leiterin des zentralen Rechtsdiensts der EG Langenthal an das AGR mit der Bitte, den Entwurf des nWAR mit den im Rahmen der 1. Lesung des Stadtrats vorgenommenen Änderungen einer weiteren Vorprüfung zu unterziehen (Vorakten AGR [act. 6B] pag. 79 ff.). Dieses brachte in seiner Stellungnahme vom 31. Juli 2019 bezüglich Art. 50 Abs. 1 nWAR einen vorläufigen Genehmigungsvorbehalt an, da die Bestimmung gemäss Entwurf nicht rechtmässig sei. Die geplante Regelung, wonach Panaschierstimmen, die die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident in der Gemeinderatswahl auf einer anderen Liste hole, zugunsten der eigentlich eingelegten Liste «umgebucht» würden (Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR), stelle einen unzulässigen Eingriff in die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten gemäss Art. 34 der Bundesverfassung (BV; SR 101) dar, indem nach erfolgter Abgabe der Wahlzettel eine Uminterpretation des Willens der wählenden Person erfolge. Die Annahme, dass die wählende Person nur die Kandidatin bzw. den Kandidaten für das Stadtpräsidium als Gemeinderatsmitglied habe wählen wollen, während die Partei für die Gemeinderatswahl keine Stimme erhalten solle, wenn die kandidierende Person ins Gemeindepräsidium gewählt werde, entspreche nicht einem üblichen Panaschierverhalten in Proporzahlen. Vielmehr bedeute die Stimmabgabe für eine Kandidatin oder einen Kandidaten bei der Proporzwahl gleichzeitig ein solche für die Liste, auf der die Person kandidiere (Einheit von Kandidaten- und Listenstimme). Die wählende Person wolle durch das Panaschieren in der Regel eben gerade das Parteienstärkeverhältnis verändern. Gemäss der in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR vorgesehenen Regelung könnten die Stimmberechtigten in der Gemeinderatswahl nicht entscheiden, was mit ihren abgegebenen (panaschierten) Stimmen passiere. Zwar wäre bekannt, dass die Stimmen für die ins Stadtpräsidium gewählte Person ungültig würden und als Zusatzstimmen für die Listenpartei zählten. Bei der Vornahme der Wahl könnte aber ein Name auf den Wahlzettel geschrieben werden, der zunächst gültig wäre und später ungültig würde, ohne dass die wählende Person dies zuvor wisse. Es müsse jedoch bereits vor der Wahl

feststehen, aus welchen Gründen eine Stimme ungültig sei. Mit der strittigen Regelung stünde bei Wahlbeginn nicht fest, wer für eine Partei wählbar sei, was nicht zulässig sei. Die nachträgliche Ungültigerklärung würde ausserdem dazu führen, dass die Stimmen ungleich gewichtet würden (Stimmen für die Stadtpräsidentin bzw. den Stadtpräsidenten würden nur auf der eigenen Liste für deren Partei zählen, nicht aber als Panaschierstimmen auf anderen Listen oder Listen ohne Parteibezeichnung). Dadurch werde die Erfolgswertgleichheit verletzt (vgl. Vorprüfung/Stellungnahme vom 31.7.2019, Vorakten AGR [act. 6B] pag. 117 f.). Obwohl das AGR in seinem Vorprüfungsbericht vom 31. Juli 2019 zum Schluss gelangt war, Art. 50 Abs. 1 nWAR könne mit dieser Ergänzung nicht genehmigt werden, entschied der Stadtrat in seiner Sitzung vom 16. September 2019 entgegen der Empfehlung des AGR und des Gemeinderats, Art. 50 Abs. 1 mit der fraglichen Ergänzung (Satz 2) in das Reglement aufzunehmen (vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 16.9.2019, Vorakten AGR [act. 6B] pag. 131 ff., S. 1 ff., 6 f.). Ausserdem beschloss der Stadtrat, den Reglementsentwurf mit dem Auftrag an den Gemeinderat zu ergänzen, den Genehmigungsentscheid des AGR gerichtlich anzufechten, sollte dieses Art. 50 Abs. 1 nWAR nicht genehmigen (vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 16.9.2019, a.a.O., S. 8).

2.4 An der Urnenabstimmung vom 15. Dezember 2019 haben die Stimmberechtigten die Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsreglements (Gemeindebeschluss Ziff. 1) ebenso wie den formulierten Auftrag an den Gemeinderat zur gerichtlichen Anfechtung (Gemeindebeschluss Ziff. 2) angenommen. Art. 50 Abs. 1 nWAR in der von den Stimmberechtigten verabschiedeten Fassung lautet wie folgt:

Wahl als Gemeinderatsmitglied

¹ Wer für das Stadtpräsidium kandidiert, kann auch als Mitglied des Gemeinderats kandidieren. Die Stimmen derjenigen Person, die ins Stadtpräsidium gewählt wurde, werden in der Gemeinderatswahl als ungültig gewertet, womit sie als Zusatzstimmen im Sinne von Artikel 59 gelten.

² [...]

Der in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 erwähnte Art. 59 nWAR enthält die Regelung für Listenstimmen:

Leere Linien

¹ Enthält ein Wahlzettel nach dessen Bereinigung weniger gültige Namen als Sitze zu vergeben sind, gelten die leeren Linien als Zusatzstimmen für die Liste, deren Bezeichnung oder Listenummer der Wahlzettel trägt.

² Fehlen Bezeichnung und Listenummer oder trägt der Wahlzettel mehr als eine Bezeichnung oder Listenummer, entfalten die leeren Linien keine Wirkung.

³ Widersprechen sich die Bezeichnung und die Listenummer, gilt die Bezeichnung.

2.5 In der angefochtenen Verfügung gelangte das AGR erneut zum Schluss, Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR könne nicht genehmigt werden, und hob diesen auf. Unter Hinweis auf die Vorprüfungsberichte und die Stellungnahme vom 31. Juli 2019 betonte es, dass bei Proporzahlen auch die parteipolitische Zusammensetzung der Behörde zum Willen gehöre, den die Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen können müssten. Der Wille, eine Stimme für die kandidierende Person und ihre Liste abzugeben, könnte nicht geäußert werden, wenn die kandidierende Person ins Stadtpräsidium gewählt werde. Die wählende Person müsste ausserdem abwägen, ob sie eine Listenbezeichnung wirklich aufschreibe, da allenfalls wegfallende Stimmen der Listenpartei angerechnet würden, obwohl die wählende Person ursprünglich eine andere Partei gewählt habe. Werfe sie eine Liste ohne Bezeichnung ein, würden die (kumulierten) Stimmen ebenfalls nicht an die gewählte Partei gehen, sondern nachträglich ungültig und damit zu leeren Stimmen werden. Die nachträgliche Streichung der gültig abgegebenen Stimmen für die gewählte Stadtpräsidentin bzw. den gewählten Stadtpräsidenten führe dazu, dass diese Stimmen bei der Auszählung nicht berücksichtigt und für das Ergebnis nicht zählen würden. Dies verletze die Zählwertgleichheit und sei unzulässig. Schliesslich bedeute die Stimmabgabe für eine Kandidatin oder einen Kandidaten bei der Proporzwahl gleichzeitig auch eine solche für die Liste, für die sie oder er kandidiere. Die Trennung von Personen- und Partei(listen)stimme sei im Proporz nicht möglich. Das Panaschieren wäre andernfalls sinnlos. Durch die strittige Regelung würde das Berechnungsergebnis für den Proporz verfälscht und die Erfolgswertgleichheit verletzt. Wenn die Gemeinde daran festhalten wolle, dass die Wahlen des Gemeinderats und des Gemeindepräsidiums gleichzeitig stattfinden und alle Gemeinderatssitze inkl. Präsidium an den Proporz angerechnet würden (möglich wäre auch, dass nur sechs

Gemeinderatssitze im Proporz gewählt und das Präsidium unabhängig davon im Majorz besetzt würde), und weiter zulassen wolle, dass Kandidierende für das Präsidium auch als Gemeinderatsmitglieder auf einem Wahlvorschlag stehen, müsse sie in Kauf nehmen, dass die ins Stadtpräsidium gewählte Person Listenstimmen für ihre Partei im Gemeinderat hole.

2.6 Die Gemeinde beruft sich auf ihre Autonomie und führt aus, sie sei bei der Festlegung ihres Wahlverfahrens grundsätzlich frei, solange sie die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit beachte. Dem AGR als Genehmigungsbehörde stehe lediglich eine Rechtskontrolle zu, wobei es den Beurteilungsspielraum der Gemeinde beachten und entsprechende Zurückhaltung üben müsse. Das Wahlverhalten lasse sich bisweilen nicht eindeutig antizipieren, weshalb es nicht möglich sei, den Willen jeder wählenden Person in allen Situationen ideal abzubilden. Es seien daher auch «nicht-ideale» Methoden geeignet, dem Willen der Wählerschaft hinreichend Rechnung zu tragen. Entgegen der vorinstanzlichen Einschätzung bilde die gewählte Regelung dank der Ergänzung in Satz 2 den Willen der Wählenden zutreffender ab, als wenn auf die Ergänzung verzichtet würde. Die Wählenden könnten nunmehr vollständig frei entscheiden, was mit jener Stimme geschehe, die sie bei der Gemeinderatswahl für die spätere Stadtpräsidentin bzw. den späteren Stadtpräsidenten abgeben: Neu bestehe zusätzlich die Möglichkeit zu entscheiden, ob die Stimme für die Stadtpräsidentin bzw. den Stadtpräsidenten deren bzw. dessen Liste zukommen solle oder nicht. Einschränkungen würden sich einzig ergeben, wenn jemand bei der Gemeinderatswahl mehrere Personen wählen möchte, die auch für das Stadtpräsidium kandidierten, wobei ihnen allen im Fall ihrer Wahl die Listen- bzw. Parteistimme erhalten bleiben solle. Dies stelle eine Sonderkonstellation dar, wogegen der Wunsch, eine bestimmte Person zu wählen und die Listenstimme im Fall der Unwählbarkeit einer anderen Partei zu geben, mindestens ebenso stark sei. Diesen Willen auszudrücken, wäre wiederum ohne die strittige Regelung nicht möglich. Das von der Gemeinde gewollte Wahlsystem würde dem Umstand, dass Exekutivwahlen häufig stark personenbezogen seien, besser Rechnung tragen, ohne die Panaschiermöglichkeiten zu untergraben. Da bekannt sei, wer für das Stadtpräsidium kandidiere, und damit gerechnet werden müsse, dass eine Stimme für diese Person ungültig werden könne, finde keine Uminterpretation des Wahlwillens statt. Es seien

weder die Zähl- noch die Erfolgswertgleichheit verletzt, zumal auch die Stimme der ins Stadtpräsidium gewählten Person eine Listenstimme ergebe (wenngleich nicht für die Partei der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten). Auch die Einheit von Kandidaten- und Listenstimme werde nicht verletzt: Solange eine Person für den Gemeinderat wählbar sei, verbleibe ihrer Partei auch die Listenstimme. Erst wenn sie als Kandidierende weg falle, weil sie bereits das Stadtpräsidium inne habe, stelle sich die Frage, was nun mit diesen Listenstimmen geschehen solle. Das Proporzsystem stehe der freien Vergabe dieser reinen Listenstimmen nicht entgegen. Vielmehr würde die Berücksichtigung dieser Stimmen für die Liste der ins Stadtpräsidium gewählten Person das Ergebnis der Proporzwahl verzerren. Die gewählte Regelung sei zwar aussergewöhnlich, verstosse aber nicht gegen Art. 34 BV.

2.7 Der Beschwerdegegner erwidert in seiner Beschwerdeantwort vom 2. März 2021, die Gemeinden müssten das Kumulieren und Panaschieren gleich handhaben wie der Bund und die Kantone. Die Aufhebung von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR verletze die Gemeindeautonomie nicht. Vielmehr verstosse die in Satz 2 der Bestimmung neu eingeführte Regelung gegen Art. 34 BV. Sie führe zu einer Verzerrung des Proporzwahlrechts und einer Verfälschung des Willens der Wählenden. In den Gemeinderatswahlen vom 29. November 2020 habe der Stadtpräsident 358 Stimmen auf fremden Listen und 392 Stimmen auf Wahlzetteln ohne Parteibezeichnung erhalten. Diese Stimmen wären gemäss der neuen Regelung für ungültig erklärt und gegebenenfalls der Listenpartei angerechnet worden. Demgegenüber wären nur die 513 Stimmen auf seiner eigenen Liste (SP/Grüne) tatsächlich dieser angerechnet worden. Die Ermittlung der Sitze wäre dadurch wesentlich beeinflusst worden: Die beiden bürgerlichen Parteien hätten ihren vierten Gemeinderatssitz bereits in der ersten Verteilung errungen, wogegen der dritte Sitz der Liste des Stadtpräsidenten nur knapp erreicht worden wäre. Die Vergleichsrechnung zeige, dass die strittige Regelung einen entscheidenden Einfluss auf die Sitzermittlung haben könne. Bereits bei den Wahlen im Herbst 2020 hätte ein Umbuchen der Panaschierstimmen des Stadtpräsidenten beinahe zu Sitzverschiebungen führen können. Ausserdem belege die Vergleichsrechnung, dass mit dem neuen System die Stimmen des Stadtpräsidenten auf Listen von Drittparteien nicht gleich gewertet würden wie die Panaschierstimmen von anderen Gemeinderatskandidierenden. Die

abgegebenen Stimmen würden nicht in gleicher Weise zum Ergebnis der Gemeinderatswahlen beitragen und bei der Ermittlung der Mandatsverteilung nicht gleich berücksichtigt. Sie hätten somit nicht den gleichen Wert. Im Zeitpunkt der Stimmabgabe sei nicht absehbar, ob eine Stimme gültig oder ungültig sei, da die Majorzwahl für das Stadtpräsidium gleichzeitig wie die Proporzwahl des Gemeinderats stattfinde. Auch die Parteien würden durch die neue Regelung in unterschiedlicher Form betroffen und teilweise benachteiligt. Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR verletze sowohl die Erfolgs- als auch die Zählwertgleichheit.

3.

Die rechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung der kommunalen Wahlen präsentieren sich folgendermassen:

3.1 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 Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Ihr Wille soll sich auch möglichst unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlaments widerspiegeln (vgl. BGE 135 I 19 E. 2.1, 131 I 442 E. 3.1). Es soll garantiert werden, dass alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (vgl. BGE 143 I 92 E. 3.3, 140 I 394 E. 8.2 mit Hinweisen).

3.2 Bestandteil von Art. 34 BV bildet die Wahlrechtsgleichheit, welche sich in drei Teilgehalte unterteilen lässt: Die *Zählwertgleichheit* bedeutet,

dass alle Stimmen formell gleichbehandelt werden. Alle Wählenden desselben Wahlkreises verfügen über die gleiche Anzahl von Stimmen und haben die gleichen Möglichkeiten zur Stimmabgabe, und alle gültig abgegebenen Stimmen werden bei der Auszählung gleich berücksichtigt. Weiter sind Differenzierungen des Stimmgewichts unzulässig: Die *Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit* garantiert den Wählenden, dass ihre Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen. Die *Erfolgswertgleichheit* soll schliesslich sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Dem Grundsatz der Zählwertgleichheit kommt absoluter Charakter zu. Dagegen lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkrafts- und der Erfolgswertgleichheit zu. Wegen des hohen Stellenwerts der betroffenen politischen Rechte sind solche Einschränkungen allerdings nur mit grösster Zurückhaltung anzuerkennen (vgl. BGE 145 I 259 E. 4.4, 143 I 92 E. 3.4 mit Hinweis; Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 34 N. 10; Gerold Steinmann, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 34 N. 21; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. 2021, § 52 N. 1937 ff.; Martenet/von Büren, in Commentaire Romand, 2021, Art. 34 BV N. 54 ff.).

3.3 Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) gewährleistet die Autonomie der Gemeinden. Ihr Umfang wird durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt. Die Gemeinden ordnen die Grundzüge des Wahlverfahrens im Rahmen des übergeordneten Rechts selber (Art. 33 Abs. 1 GG). Soweit das Gemeindegesetz oder das kommunale Recht keine eigenen Regelungen vorsehen, gilt sinngemäss die kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte (Art. 33 Abs. 2 GG). Die Gemeinden können sich namentlich für ein Mehrheitswahlverfahren (Majorz) oder für ein Verhältniswahlverfahren (Proporz) entscheiden. Während bei Majorzwahlen die Persönlichkeit der einzelnen Kandidierenden im Vordergrund steht, sind Proporzahlen eigentliche «Parteiwahlen»: In einem ersten

Schritt wird ermittelt, wie viele Sitze in dem zu bestellenden Gremium einer bestimmten Partei oder Wählergruppe zustehen. Diese Sitze werden in einem zweiten Schritt den Kandidierenden der betreffenden Listen mit den meisten Stimmen zugewiesen. Proporzahlen entsprechen der Idee, dass sich in den Wahlen die politischen Anschauungen des Volkes niederschlagen und infolgedessen die politischen Richtungen im Parlament im gleichen Verhältnis vertreten sein müssen, wie sie in der Wahl zum Ausdruck kommen. Es soll die Stärke der verschiedenen politischen Gruppierungen in der Gesellschaft abgebildet werden. Das Proporzwahlverfahren ist in der Regel komplizierter als das Majorzwahlverfahren, gilt aber zumindest für legislative Organe als zeitgemässer, weil es die politischen Überzeugungen besser widerspiegelt als ein Mehrheitswahlverfahren und deshalb der Vorstellung eines Parlaments als Repräsentation aller Stimmberechtigten eher entspricht (vgl. Ueli Friedrich, *Gemeinderecht*, in Müller/Feller [Hrsg.], *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2021, S. 135 ff., S. 211 f. N. 135 f.; Andreas Kley, in Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], *Staatsrecht*, 3. Aufl. 2021, § 24 N. 81).

4.

4.1 In der EG Langenthal werden Stadtrat und Gemeinderat (mit Ausnahme des Stadtpräsidiums) im Proporzverfahren gewählt (Art. 33 Stadtverfassung, Art. 53 nWAR, bisher Art. 31 WAR). Damit gilt auch für die Gemeinderatswahl, dass die Stimme für eine Person ebenso und in erster Linie eine Stimme für deren Liste bzw. Partei ist. Es widerspricht dem Grundgedanken des Proporz, von dieser Einheit von Kandidierenden- und Listenstimme abzuweichen (vgl. dazu auch BGE 135 I 19 E. 5.4). Genau dies sieht jedoch Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR bezogen auf die ins Stadtpräsidium gewählte Person vor: Die für die Kandidatin oder den Kandidaten und deren bzw. dessen Partei und Liste abgegebene Stimme soll infolge der Wahl ins Stadtpräsidium als ungültig gewertet und statt der eigentlich gewählten Partei bzw. Liste der eingelegten Liste angerechnet werden. Damit wird, wenn es sich um eine Panaschierstimme auf einem «fremden» Wahlzettel handelt, die nach wie vor gültige Listenstimme von der abgegebenen, nachträglich ungültig gewordenen Stimme für die Kandidatin oder den Kandidaten abgespalten und einer anderen Liste zugeordnet. Um die Einheit von Kandidie-

renden- und Listenstimme zu wahren, muss eine Stimme jedoch, selbst wenn sie bezogen auf die Person ungültig wird (vgl. E. 4.2 hiernach), nach wie vor deren Partei bzw. Liste zugerechnet werden. Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR ist bereits aus diesem Grund nicht genehmigungsfähig. Hinzu kommt, dass in Bezug auf die panaschierten Stimmen für diejenigen Gemeinderatskandidatinnen und -kandidaten, die auch für das Stadtpräsidium kandidieren, im Zeitpunkt der Wahl nicht feststeht, wer bzw. welche Liste die Stimmen schliesslich erhalten wird. Dies verunmöglicht es den Stimmberechtigten, in der besagten Konstellation ihren politischen Willen klar und eindeutig auszudrücken.

4.2 Die strittige Regelung verletzt weiter die Zählwertgleichheit. Diese verlangt namentlich, dass alle gültig abgegebenen Stimmen bei der Auszählung gleichermassen berücksichtigt werden (vgl. vorne E. 3.2). In der EG Langenthal kann eine Person gleichzeitig sowohl für das Stadtpräsidium als auch für den Gemeinderat kandidieren, was Art. 50 Abs. 1 nWAR ausdrücklich festhält (vgl. bisher Art. 46 Abs. 2 WAR). Die Stimmen, welche die (wie sich nachträglich herausstellen wird) ins Stadtpräsidium gewählte Person im Rahmen der Gemeinderatswahl erhält, sind damit im Zeitpunkt der Wahl bzw. im Zeitpunkt der Stimmabgabe grundsätzlich gültig. Sie müssen also gleichermassen berücksichtigt werden wie alle anderen in der Gemeinderatswahl abgegebenen Stimmen. Die nachträgliche Ungültigerklärung dieser gültig abgegebenen Stimmen aus dem vorher nicht bekannten Grund, dass die kandidierende Person ins Stadtpräsidium gewählt wurde, ist – auch mit Blick auf Art. 51 nWAR – unzulässig (vgl. auch E. 4.3 hiernach). Das Argument der Gemeinde, die Zählwertgleichheit sei nicht verletzt, da die ungültig gewordene Stimme der ins Stadtpräsidium gewählten Person eine Listenstimme gemäss Art. 59 nWAR ergebe, überzeugt nicht. Einerseits haben die Wählenden eben nicht nur eine Listenstimme, sondern auch eine Stimme für die Kandidatin oder den Kandidaten abgegeben. Andererseits reicht es nicht aus, wenn die Stimme einfach eine beliebige Listenstimme ergibt. Vielmehr muss auch die Listenstimme von der wählenden Person gewollt sein resp. gezielt abgegeben werden können. Dabei muss ihre Auswahl eindeutig sein: Die Stimmberechtigten haben das Recht, mit der Wahl eine unbedingte Entscheidung für eine Person bzw. Personengruppe (Liste, Partei) zu treffen; die Wahl darf anders gesagt nicht an Bedingungen geknüpft werden. Es wi-

derspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die Stimme für Gemeinderatskandidierende an die Bedingung zu knüpfen, dass diese nicht ins Stadtpräsidium gewählt werden. Gleichzeitig ist es wiederum den Stimmberechtigten nicht zumutbar, beim Ausfüllen der Stimmzettel, insbesondere beim Panaschieren, ebensolchen Eventualitäten Rechnung zu tragen und ihre Wahlentscheidung auf der Basis von Mutmassungen über den Ausgang der Stadtpräsidiumswahl treffen zu müssen. Da der Zählwertgleichheit absoluter Charakter zukommt, lässt sich die festgestellte Abweichung nicht rechtfertigen.

4.3 Sodann verstösst Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR gegen die Regel, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommen soll. Die nachträgliche Streichung der Stimmen für die ins Stadtpräsidium gewählte Person führt dazu, dass panaschierte Stimmen für diese Person nicht gleich gewertet werden wie Stimmen auf deren «eigener» Liste oder panaschierte Stimmen für andere Kandidierende. Wenn der Name auf eine leere Liste geschrieben und keine Partei- oder Listenbezeichnung hinzugefügt wurde, wird die Stimme gar nicht gezählt, sie generiert also weder eine Kandidierenden- noch eine Listenstimme. Es kann mithin nicht gesagt werden, es komme den nachträglich ungültig gewordenen Stimmen das gleiche Gewicht zu wie allen anderen Stimmen. Die Erfolgswertgleichheit ist nicht gewährleistet. Entgegen der Argumentation der Gemeinde ist dagegen weder eine Verzerrung des Wahlergebnisses noch eine ungleiche Gewichtung der Stimmen ersichtlich, wenn die im Rahmen der Gemeinderatswahl für die ins Stadtpräsidium gewählte Person eingegangenen Stimmen gleich wie alle anderen Stimmen gewertet werden. Sie sind, wie im Proporz üblich, in erster Linie Partei- bzw. Listenstimmen, und es ist davon auszugehen, dass die Wählenden bewusst auch in der Gemeinderatswahl dieser Partei bzw. Liste eine Stimme geben wollten. Ausserdem wird eine Verzerrung durch die Verdrängungsregeln von Art. 51 nWAR verhindert: Erzielt die Gemeinderatsliste der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten einen Sitz im Gemeinderat, während sie bzw. er als Person nicht in den Gemeinderat gewählt wird, wird eine Person dieser Liste von ihrem Sitz verdrängt. Art. 51 nWAR geht im Übrigen davon aus, dass die ins Stadtpräsidium gewählte Person «gleichzeitig in den Gemeinderat gewählt» werden kann. Die strittige Regelung in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR steht dazu im Widerspruch. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtspre-

chung gilt die Erfolgswertgleichheit nicht absolut. Die zulässigen Relativierungen beziehen sich indes vorwiegend auf Ungleichheiten zwischen verschiedenen grossen Wahlkreisen, und rechtfertigen sich durch den Schutz von regionalen oder sprachlichen Minderheiten bzw. durch historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe (vgl. statt vieler BGE 136 I 352 E. 4.1 f., 131 I 74 E. 3.2). Solche zulässigen Gründe für die Einschränkung der Erfolgswertgleichheit sind nicht ersichtlich.

4.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass die strittige Regelung gegen Art. 34 BV verstösst. Der Rechtskontrolle hält mithin stand, dass die Vorinstanz Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR nicht genehmigt und aufgehoben hat.

5.

Weiter ist strittig, ob die Vorinstanz zu Recht Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses vom 15. Dezember 2019 aufgehoben hat.

5.1 Die Stimmberechtigten der EG Langenthal haben den Gemeinderat in Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses mit der Anfechtung des Genehmigungsentscheids des AGR beauftragt, sofern dieses – wie im Rahmen der Vorprüfung angekündigt – Art. 50 Abs. 1 Satz 2 nWAR nicht genehmige. Das AGR gelangte im angefochtenen Entscheid zum Schluss, die besagte Anweisung an den Gemeinderat verstosse gegen die in Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung festgelegte Zuständigkeitsordnung und sei somit rechtswidrig.

5.2 Die Gemeinde bringt dagegen vor, die Vorinstanz habe das übergeordnete Recht nicht berücksichtigt und Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung falsch ausgelegt. Art. 15 Abs. 6 VRPG übertrage die Vertretung der Gemeinde in Beschwerdeverfahren gegen Beschlüsse oder Wahlen der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments grundsätzlich dem Gemeinderat. Aus der formellen Vertretungsbefugnis leite sich auch die Befugnis zum Entscheid über die Anhebung von Beschwerden ab. Diese Sachzuständigkeit bedeute aber nicht, dass darüber ausschliesslich und ohne die Möglichkeit einer Delegation der Gemeinderat entscheiden könne. Auch Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung regle die Kompetenz zur Anhebung und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten nicht abschliessend. Die Norm werde in der Praxis so verstanden,

dass sie die Möglichkeit des Parlaments, seine Vertretung davon abweichend zu regeln, nicht einschränke. Die Stimmberechtigten seien überdies lediglich dazu befragt worden, ob sie die Anfechtung einer allfälligen Nichtgenehmigung wünschten. Dies weiche nicht von den Vertretungszuständigkeiten gemäss Art. 15 Abs. 6 VRPG und Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung ab. Selbst wenn die Stadtverfassung eine ausschliessliche Zuständigkeit des Gemeinderats vorsehen würde, wäre Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses nicht rechtswidrig: Die Stimmberechtigten hätten mit dem Beschluss im Bereich einer Organisationsreglements-Materie eine spezifische Regelung geschaffen, die auf der gleichen Stufe wie die Stadtverfassung stehe und diese punktuell anpasse.

5.3 Der Beschwerdegegner ist der Ansicht, die Anhebung und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten liege gemäss Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung in der alleinigen Zuständigkeit des Gemeinderats, der nicht auf seine Kompetenzen verzichten könne. Art. 15 Abs. 6 VRPG gehe dieser Bestimmung nicht vor. Die Vorinstanz habe Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses zu Recht aufgehoben.

6.

6.1 Oberstes Organ der Gemeinde sind die Stimmberechtigten (Art. 12 Abs. 1 GG). Sie wählen das Parlament und die Exekutive und sind unter anderem zuständig für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung des Organisationsreglements (Art. 115 f. KV; Art. 33 f. Stadtverfassung; vgl. auch Art. 51 GG i.V.m. Art. 36 GV). Gemeinsam mit dem Stadtrat bilden sie die Legislative (Art. 52 Abs. 2 GG; Art. 60 Stadtverfassung). Die Stimmberechtigten sind die höchste politische Instanz; von ihr gehen die übertragenen Kompetenzen aus (Peter Friedli, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 12 N. 1). Der Gemeinderat ist das ausführende, vollziehende Organ der Gemeinde (Art. 25 Abs. 1 GG; vgl. Stefan Müller, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 25 N. 1). Er vertritt die Gemeinde nach aussen, ist deren oberste Vollzugs-, Planungs-, Verwaltungs- und Polizeibehörde und hat namentlich die ihm durch Beschlüsse der Stimmberechtigten übertragenen Aufgaben zu erfüllen (vgl. Art. 65 f. Stadtverfassung).

6.2 Angesichts der den Gemeinden zustehenden Autonomie (vgl. vorne E. 3.3) beschränken sich die kantonalen Vorschriften zur Gemeindeorganisation auf das Unabdingbare und verlangen nicht mehr, als zur Gewährleistung minimaler demokratischer Rechte und rechtsstaatlich einwandfreier Abläufe sowie zur Wahrung des Legalitätsprinzips zwingend erscheint. Zu den einzelnen Organen enthält das Gemeindegesetz nur punktuelle Vorgaben. In Bezug auf die Zuständigkeiten beschränkt es sich im Wesentlichen darauf, den Stimmberechtigten einige wenige «unübertragbare Geschäfte» (vgl. Art. 23 GG) und dem Gemeinderat die Führungsverantwortung zuzuweisen (vgl. Art. 25 Abs. 1 GG). Dem Gemeinderat stehen in der Gemeindeverwaltung alle Befugnisse zu, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem anderen Organ übertragen sind (vgl. Art. 25 Abs. 2 GG). Diese subsidiäre Generalkompetenz kommt zum Tragen, wenn die Kompetenzregelung im kommunalen Organisationsreglement lückenhaft ist und die Auslegung des Organisationsreglements nicht die Zuständigkeit eines anderen Gemeindeorgans ergibt (BVR 2015 S. 263 E. 2.2).

6.3 Eine ausdrückliche Zuständigkeitsregelung enthält das kantonale Recht im Bereich der ehemaligen Gemeindebeschwerde. Die aus dem Gemeinderecht übernommene Vorschrift (vgl. aArt. 103 GG in der ursprünglichen Fassung [BAG 98-57], in Kraft bis 31.12.2008) regelt die Vertretung der Gemeinde bei Beschwerden gegen einen Beschluss oder eine Wahl der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments. Sie wurde ohne inhaltliche Änderungen ins VRPG überführt (vgl. Vortrag des Regierungsrats betreffend das VRPG [Änderung], in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 11, S. 9; Herzog/Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2009 S. 1 ff., 6 f.) und lautet heute wie folgt:

Art. 15 Vertretung

[...]

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

[...]

Das kommunale Parlament hat demnach die Möglichkeit, bei Beschwerden gegen seine Beschlüsse auch ohne ausdrückliche Ermächtigung im Organisationsreglement gestützt auf Art. 15 Abs. 6 VRPG einzelfallweise die Kompetenz zur Vertretung der Gemeinde an sich zu ziehen (BVR 2015 S. 263 E. 4.3, vgl. zum vor Erlass des Gemeindegesetzes von 1973 geltenden Gemeinderecht Ernst Blumenstein, Der Gemeinderat als Beschwerdevertreter der Gemeindeversammlung, in MBVR 1950 S. 161 ff.). Art. 15 Abs. 6 VRPG belässt den Gemeinden grundsätzlich die Befugnis, die Frage der Vertretung in einem Erlass (generell-abstrakt) zu regeln. Dabei steht es ihnen offen, dem Gemeinderat mittels generell-abstrakter Regelung die ausschliessliche Kompetenz zur Vertretung der Gemeinde in Rechtsstreitigkeiten zuzuweisen. Die Bestimmung auferlegt den Gemeinden keinerlei Schranken, was die generell-abstrakte Regelung der Vertretung in Rechtsstreitigkeiten anbelangt (BVR 2015 S. 263 E. 4.4 f.).

7.

Nach dem Gesagten darf die Gemeinde auf dem Weg der Gesetzgebung von der Regelung gemäss Art. 15 Abs. 6 VRPG abweichen. So gesehen geht es hier entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeschrift nicht um die Frage nach dem Vorrang des kantonalen Rechts. Im Folgenden ist vielmehr zu klären, ob die EG Langenthal ihre Vertretung in Rechtsstreitigkeiten in Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung abschliessend geregelt hat und die Kompetenz für die Beschwerdeerhebung ausschliesslich dem Gemeinderat zuzuordnen wollte.

7.1 Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist deren Wortlaut. Das grammatikalische Element kann für sich allein Grundlage der Auslegung sein, wenn sich daraus

zweifellos eine sachlich richtige Lösung ergibt. Ist aber der Gesetzestext nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (vgl. statt vieler BVR 2023 S. 25 E. 5.5, 2020 S. 476 E. 4.2, 2015 S. 263 E. 4.1).

7.2 Bei der Auslegung von kommunalem Recht ist zu beachten, dass sich die Autonomie der Gemeinden (vgl. vorne E. 3.3) nicht nur auf den Bereich der Rechtsetzung beschränkt; insbesondere wo eine Gemeinde zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt ist, kommt ihr grundsätzlich auch bei der Anwendung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie eine eigene Vorschrift verstanden haben will. Wird die Anwendung einer von ihr erlassenen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen zu prüfen, ob die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit andern Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre (vgl. BVR 2023 S. 25 E. 5.5, 2015 S. 263 E. 5.1 mit Hinweisen).

7.3 Die Gemeinde bringt vor, Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung werde gemäss gemeindeinterner Auslegung und Praxis nicht als abschliessende Regelung verstanden. Vielmehr sei die Norm in der Vergangenheit als durch den Stadtrat «abänderbar» betrachtet worden. Tatsächlich ist anhand eines Beispiels aus dem Jahr 2013 ersichtlich, dass der Gemeinderat und der Stadtrat die Bestimmung als nicht abschliessend betrachten: Damals beantragte der Gemeinderat im Stadtrat, wie im Normalfall die Vertretung im Beschwerdeverfahren gegen einen Stadtratsbeschluss wahrnehmen zu dürfen. Der Vertreter der Geschäftsprüfungskommission führte in der Stadtratsitzung aus, die Vertretung durch den Gemeinderat sei «sicher zweckmässig, aber rechtlich nicht zwingend» (vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 17.6.2013, Vorakten AGR [act. 6B] pag. 576 f., auch zum Folgenden). Namentlich aus Gründen der Zweckmässigkeit sprachen sich die verschiede-

nen Fraktionen dafür aus, den Gemeinderat mit der Vertretung im Beschwerdeverfahren zu beauftragen. Keine Fraktion vertrat dabei die Auffassung, Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung würde eine Vertretung durch das Parlament ausschliessen bzw. dem Parlament verbieten, die Kompetenz zur Vertretung der Gemeinde einzelfallweise an sich zu ziehen. Das Beispiel zeigt, dass sowohl Gemeinderat als auch Stadtrat Art. 72 Ziff. 3 als nicht abschliessend verstehen. In einem weiteren Schritt ist deshalb zu prüfen, ob diese gemeindeinterne Auslegung rechtlich haltbar ist (vgl. E. 7.2 hiervor).

7.4 Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung hat folgenden Wortlaut:

Art. 72

Ferner stehen dem Gemeinderat zu:

[...]

3. die Anhebung und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten; der Gemeinderat ist zuständig für Schiedsklauseln und Schiedsgerichtsvereinbarungen; er kann seine Zuständigkeit bei Streitigkeiten an das betreffende Amt oder den Fachbereich Recht delegieren;

[...]

In Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung ist damit ausdrücklich vorgesehen, dass der Gemeinderat die Zuständigkeit bei Streitigkeiten an das betreffende Amt oder den Fachbereich Recht delegieren kann. Die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation an den Stadtrat wird in der Bestimmung dagegen nicht explizit genannt. Auch der Umstand, dass in Art. 72 Ziff. 9 Stadtverfassung in Bezug auf Budgetkredite ausdrücklich festgelegt wird, der Gemeinderat dürfe seine Kompetenz ganz oder teilweise durch Beschluss delegieren, deutet eher auf eine abschliessende Regelung der Kompetenzdelegation hin. Dass der Gemeinderat die Vertretung der Gemeinde in Rechtsstreitigkeiten wohl nicht an andere als die in Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung genannten Gemeindeverwaltungsorgane *delegieren* darf, lässt jedoch nicht zwingend darauf schliessen, dass es dem Stadtrat als Parlament umgekehrt verwehrt bleiben soll, die Kompetenz im Einzelfall *an sich zu ziehen*. Zwar finden sich in der gewählten Formulierung keine Begriffe wie «grundsätzlich» oder «in der Regel», die gegen eine uneingeschränkte Kompetenz des Gemeinderats sprechen würden. Andererseits fehlen umgekehrt auch Begriffe wie «allein» oder «einzig», welche klarstellen würden, dass die Regelung eine andere Vertretung im Einzelfall ausschliesst. Die Verwendung des Verbs «zustehen» im

Einleitungssatz von Art. 72 Stadtverfassung lässt diesbezüglich eine gewisse Offenheit erkennen, sodass Raum besteht für die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung. Diese scheint vor dem Hintergrund des (so weit hier interessierend nicht restlos klaren) Wortlauts vertretbar. Aus den Materialien ergibt sich nichts, was dieser Auslegung entgegenstehen würde: Die Bestimmung gab weder bei der Totalrevision der Stadtverfassung im Jahr 2009 noch bei der Teilrevision im Jahr 2015 Anlass zu Diskussionen (vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 23.3.2009, Traktandum 1, einsehbar unter: www.langenthal.ch/_docn/319856/Protokolle_2_23_03_09.pdf); Protokoll der Stadtratssitzung vom 19.1.2015, Traktandum 3, einsehbar unter: www.langenthal.ch/_docn/1058341/Protokolle_1_19_01_2015.pdf); Protokoll der Stadtratssitzung vom 4.5.2015, Traktandum 1, einsehbar unter: www.langenthal.ch/_docn/1087268/Protokolle_3_04_05_2015.pdf), auch zum Folgenden). Zumindest die Teilrevision von 2015 erfolgte in einem Zeitpunkt, als sich die Frage einer Vertretung der Gemeinde durch den Stadtrat bereits gestellt hatte (vgl. E. 7.3 hiavor). Die diesbezügliche Praxis und die Auslegung von Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung waren bekannt, und Art. 72 Stadtverfassung war von der Teilrevision betroffen. Dennoch fehlen Anhaltspunkte dafür, dass ein anderes Verständnis der Norm diskutiert worden wäre. Daraus darf geschlossen werden, dass die von der Gemeinde geltend gemachte Auslegung unbestritten und seitens des Gesetzgebers keine andere (ausschliessliche) Regelung gewollt war. Da sich die von der Gemeinde vertretene Auslegung als rechtlich haltbar erweist, kann die Prüfung, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre, ausbleiben. Folglich ist davon auszugehen, dass Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung keine ausschliessliche Zuständigkeit des Gemeinderats festlegt.

7.5 Da die Kompetenz zur Vertretung der Gemeinde in Beschwerdeverfahren nicht ausschliesslich dem Gemeinderat zugewiesen wurde, ist es dem Stadtrat als Parlament – wie auch beim Fehlen einer generell-abstrakten Regelung – unbenommen, die Kompetenz für die Beschwerdeerhebung einzelfallweise an sich zu ziehen (vgl. BVR 2015 S. 263 E. 4.3). Er ist insofern auch befugt, den Entscheid über die Beschwerdeerhebung den Stimmberechtigten vorzulegen und den Gemeinderat mit der Ausführung zu betrauen. Sowohl der Gemeinderat als auch der Stadtrat sind im Übrigen selber

nicht mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Sie handeln als Organe für die allein partei- und prozessfähige Gemeinde (Organhandeln; vgl. auch Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 11 N. 4). Auch der Gemeinderat vertritt im Beschwerdeverfahren als Gemeindeorgan den Standpunkt der Stimmberechtigten bzw. des Parlaments (vgl. Peter Friedli, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 103 N. 5; Michel Daum, a.a.O., Art. 15 N. 39). Nach dem Gesagten ist es rechtsfehlerhaft zu schliessen, die Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 72 Ziff. 3 Stadtverfassung sei verletzt worden, indem die Stimmberechtigten den Gemeinderat in Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses mit der Anfechtung des Genehmigungsentscheids des AGR beauftragt haben.

7.6 Aufgrund dieser Erwägungen ist die Beschwerde, soweit sie Ziff. 2 des Gemeindebeschlusses vom 15. Dezember 2019 betrifft, gutzuheissen. Entsprechend ist Dispositiv-Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung aufzuheben. Im Übrigen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

8.

8.1 Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind keine Kosten zu erheben (Art. 108a Abs. 1 VRPG).

8.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Gemeinde als teilweise obsiegend. Sie beantragt ausdrücklich Parteikostenersatz. Im Lauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist eine Änderung des VRPG in Kraft getreten (vgl. BAG 23-019; in Kraft seit 1.4.2023). Da das vorliegende Verfahren beim Inkrafttreten dieser Änderung bereits am Verwaltungsgericht hängig war, wird es nach bisherigem Recht zu Ende geführt (Art. T2-1 zur Änderung vom 13.9.2022). Somit ist Art. 104 Abs. 4 VRPG in der bis zum 31. März 2023 gültigen Fassung einschlägig (BAG 08-109). Der Auffassung der Gemeinde, dass es sich um eine besonders komplexe Angelegenheit handle, kann nicht gefolgt werden. Zwar könnte sich die Frage, ob die Stimmberechtigten den Gemeinderat mit der Anfechtung eines Entscheids beauftragen dürfen, unter gleichen oder ähnlichen Umständen erneut stellen (vgl.

vorne E. 1.2). Die zu beantwortenden Rechtsfragen erweisen sich aber als überschaubar. Es rechtfertigt sich daher nicht, von der Regel abzuweichen, wonach Gemeinden keinen Anspruch auf Parteikostenersatz haben (Art. 104 Abs. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG; vgl. hierzu BVR 2015 S. 581 E. 7.3; JTA 2018/150 vom 6.5.2019 E. 6.2; VGE 2010/40 vom 6.7.2010 E. 6, 2010/342 vom 1.12.2010 E. 5.2; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 104 N. 39). Damit sind keine ersatzfähigen Parteikosten entstanden.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Dispositiv-Ziff. 4 der Verfügung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern vom 4. November 2020 wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegner
 - Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Die Abteilungspräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 13.04.2023, Nr. 100.2020.440U,
Seite 26

Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.