

100.2025.81U
STN/AMA

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 16. Juni 2025

Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiberin Wüthrich

Einwohnergemeinde A. _____
handelnd durch ...
Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsstatthalterin **B.** _____
Beschwerdegegnerin

und

Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern
Münstergasse 2, 3000 Bern 8

betreffend Baubewilligungsverfahren; Ablehnung der Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises C. _____ (Verfügung der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 13. Februar 2025; 2024.DIJ.25079)



Prozessgeschichte:

A.

Am 19. September 2024 reichte das Tiefbauamt der Einwohnergemeinde (EG) A._____ beim Regierungsstatthalteramt C._____ ein Baugesuch ein (bbew 1_____; eBau Nr. 2_____). Das Bauvorhaben betrifft die Sanierung und den Ausbau der D._____strasse. Nach vorläufiger Prüfung gab die Regierungsstatthalterin mit Schreiben vom 13. November 2024 der EG A._____ Gelegenheit, das Baugesuch zurückzuziehen oder zu verbessern bzw. nachträglich zu begründen. In der Folge kam es vom 22. November 2024 bis 29. November 2024 zu einem E-Mail-Verkehr zwischen der EG A._____ (...) und der Regierungsstatthalterin. In einer E-Mail vom 29. November 2024 an den E._____ regte die Regierungsstatthalterin namentlich an, dass die EG A._____ eine bau- und planungsrechtlich versierte Juristin oder einen bau- und planungsrechtlich versierten Juristen beiziehe.

Am 17. Dezember 2024 stellte die EG A._____ bei der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ) ein Ablehnungsbegehren gegen die Regierungsstatthalterin. Mit Zwischenverfügung vom 13. Februar 2025 wies die DIJ das Ablehnungsbegehren ab.

B.

Dagegen hat die EG A._____ am 17. März 2025 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Regierungsstatthalterin sei im Baubewilligungsverfahren «Sanierung und Ausbau D._____strasse» (bbew 1_____; eBau-Nr. 2_____) für befangen zu erklären und es sei eine Regierungsstatthalterin bzw. ein Regierungsstatthalter eines anderen Verwaltungskreises für das Verfahren einzusetzen.

Mit Beschwerdeantwort vom 15. April 2025 verneint die Regierungsstatthalterin das Vorliegen von Ausstandsgründen. Mit Vernehmlassung vom 31. März 2025 beantragt die DIJ die Beschwerdeabweisung.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Ein Ausschlussgrund liegt nicht vor. In der Hauptsache (Baubewilligungsverfahren) kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 VRPG), weshalb dieses Rechtsmittel auch gegen die angefochtene Zwischenverfügung erhoben werden kann (Grundsatz der Einheit des Verfahrens; Art. 75 Bst. a VRPG [Umkehrschluss]).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Baugesuchstellerin durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.3 Die Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Die Beschwerdeführerin rügt vorab eine Verletzung der Begründungspflicht als Teilgehalt ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör.

2.1 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 21 ff. VRPG, Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 26 Abs. 2 der Verfas-

sung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]) folgt die Pflicht der Behörden, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Begründung muss zumindest so abgefasst sein, dass die betroffene Person die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Sie muss zwar die wesentlichen Überlegungen enthalten, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist aber, dass sich die Vorinstanz in ihrer Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 142 I 135 E. 2.1, 142 II 49 E. 9.2; BVR 2018 S. 341 E. 3.4.2, 2016 S. 529 E. 4.3, 2016 S. 402 E. 6.2).

2.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz sei auf das Argument nicht eingegangen, wonach die Regierungsstatthalterin zum Ausdruck gebracht habe, dass sie einer Stellungnahme der EG A. _____ geringeres Gewicht beimessen werde als einer externen Ansicht. Dies stelle eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar (Beschwerde S. 4). – Dem kann nicht gefolgt werden: Die Vorinstanz hat die Aussage der Regierungsstatthalterin gewürdigt, mit welcher sie der EG A. _____ nahelegt, sich von einer bau- und planungsrechtlich versierten Juristin bzw. einem bau- und planungsrechtlich versierten Juristen beraten zu lassen. Dabei ist die Vorinstanz zum Schluss gekommen, dass aus dieser Äusserung keine Befangenheit der Regierungsstatthalterin im hängigen Baubewilligungsverfahren abgeleitet werden könne (angefochtene Verfügung E. 3.3). Damit ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht hinreichend nachgekommen. Ob die vorinstanzlichen Erwägungen inhaltlich zutreffen, ist nicht eine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern der materiellen Beurteilung (vgl. etwa BGE 130 II 530 E. 4.3; BVR 2018 S. 310 E. 3.5, 2013 S. 443 E. 3.1.3).

3.

Strittig ist, ob ein Ausstandsgrund vorliegt.

3.1 Gemäss Art. 9 Abs. 1 VRPG tritt eine Person, die eine Verfügung zu treffen oder vorzubereiten oder als Mitglied einer Behörde zu amten hat, in

den Ausstand, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse hat (Bst. a), am Vorentscheid mitgewirkt hat (Bst. b), mit einer Person hinreichend nahe verwandt, verschwägert oder durch Ehe, Kindesannahme, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist (Bst. c), eines gesetzlichen Erfordernisses für das Amt verlustig geht (Bst. d), eine Partei vertritt oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war (Bst. e) oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte (Bst. f). Die Beschwerdeführerin macht zu Recht keinen Ausstandsgrund nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a-e VRPG geltend, sondern erachtet den Ausstandsgrund von Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG (Befangenheit «aus andern Gründen») als gegeben.

3.2 Die Generalklausel von Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG erfasst namentlich Eigeninteressen, Vorbefassungen, enge Beziehungen und Interessenbindungen, die keinen anderen Ausstandsgrund erfüllen, aufgrund der konkreten Umstände aber doch auf mangelnde Unparteilichkeit schliessen lassen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein, wobei nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen ist, sondern das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit in objektiver Weise begründet erscheinen muss. Ein Ausstandsgrund liegt freilich nicht erst dann vor, wenn ein Behördenmitglied nachweislich befangen ist. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die objektiv den Anschein der Befangenheit zu begründen vermögen. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist bei der Auslegung von Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 29 und 30 BV zu berücksichtigen (vgl. zum Ganzen BVR 2015 S. 213 E. 3.1, 2014 S. 216 E. 2.1; Lucie von Büren, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 9 N. 24 mit weiteren Hinweisen).

3.3 Allerdings gelten für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht-richterlicher Behörden nicht ohne weiteres die gleichen Grundsätze wie für Gerichtsbehörden. Vielmehr ist den funktionellen und verfahrensrechtlichen Besonderheiten des konkreten Verfahrens gebührend Rechnung zu tragen (BVR 2014 S. 216 E. 2.2; vgl. auch BGE 140 I 326 E. 5.2). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben nicht-richterliche Amtspersonen im Wesentlichen nur dann in den Ausstand zu treten, wenn sie an der zu be-

handelnden Sache ein persönliches Interesse haben, zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber einer Partei ihre persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht haben oder wenn ihnen Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen sind, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wiegen und auf eine gravierende Verletzung ihrer Amtspflichten gegenüber der betroffenen Person hinauslaufen. Blosser Kritik am Verhalten einer Partei genügt in der Regel nicht, um einen Ausstandsgrund zu setzen (vgl. zum Ganzen VGE 2021/209 vom 23.12.2021 E. 3.2, 2020/28 vom 11.9.2020 E. 4.2 [bestätigt durch BGer 8C_659/2020 vom 20.4.2021]; Lucie von Büren, a.a.O., Art. 9 N. 5, 28).

Die Ausstandspflicht steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Anspruch auf Beurteilung durch die ordentlichen, durch Rechtssatz bestimmten Verwaltungsrechtspflegeorgane (Lucie von Büren, a.a.O., Art. 9 N. 12 mit Hinweisen). Der Ausstand muss die Ausnahme bleiben. Die Befürchtungen mangelnder Unvoreingenommenheit müssen aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall als ernsthaft und begründet erscheinen, damit sich ein Ausstand als rechtmässig erweist (vgl. BVR 2015 S. 213 E. 3.3).

3.4 Die Beschwerdeführerin stellt sich zusammenfassend auf den Standpunkt, aufgrund der Aktenlage könne nicht mehr ernstlich davon ausgegangen werden, dass die Regierungsstatthalterin das Verfahren unvoreingenommen führen und unbefangen entscheiden werde (Beschwerde S. 4).

Die Regierungsstatthalterin hat in ihrer Beschwerdeantwort vom 15. April 2025 ausgeführt, sie habe das Baugesuch der EG A. _____ gestützt auf Art. 18 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1) auf formelle und materielle Mängel geprüft und sei zum Schluss gekommen, dass das Bauvorhaben in der eingereichten Form voraussichtlich nicht bewilligt werden könne. Sie habe deshalb der EG A. _____ als Baugesuchstellerin am 13. November 2024 Frist bis zum 14. Februar 2025 zur Stellungnahme bzw. «Gelegenheit zum Rückzug – ev. zur Verbesserung» gegeben. Nach den Verfahrensvorschriften handle es sich dabei um eine schriftliche Eingabe, mit der die Bauherrschaft das rechtliche Gehör wahrnehmen könne. Es verstehe sich von selbst, dass die auf diesem Weg gemachten Vorbringen tatsächlich gehört, ernst-

haft geprüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt würden. Ein mündlicher Austausch – wie er von der EG A. _____ nachdrücklich eingefordert worden sei – sei von den Verfahrensvorschriften nicht vorgesehen und in diesem Stadium aus Ressourcengründen praktisch nie möglich. Im Weiteren sei sie der Ansicht, dass die Angelegenheit juristisch komplex sei und der vertieften Prüfung bedürfe. Sie habe deshalb der EG A. _____ den Beizug einer bau- und planungsrechtlich versierten Juristin oder eines bau- und planungsrechtlichen Juristen empfohlen (intern oder extern; vgl. Beschwerdeantwort vom 15.4.2025 S. 2 f.).

3.5 Art. 18 Abs. 2 BewD bestimmt Folgendes: «Ist ohne weiteres erkennbar, dass ein Bauvorhaben nach den öffentlichrechtlichen Vorschriften nicht oder nur mit Ausnahmen, welche nicht beantragt wurden, bewilligt werden könnte, macht die Baubewilligungsbehörde die Gesuchstellenden auf diesen Mangel aufmerksam. Sie gibt ihnen Gelegenheit zur Verbesserung innert drei Monaten und weist darauf hin, dass das Gesuch als zurückgezogen gilt, wenn es nicht innert der Frist bei ihr wieder eingereicht wird.» – Die Regierungstatthalterin ist mit ihrem Schreiben vom 13. November 2024 (Frist bis zum 14.2.2025) formell korrekt vorgegangen. Dies wird von der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten. Diese führt aus, gegen das Schreiben vom 13. November 2024 sei «nicht grundsätzlich etwas einzuwenden» (Beschwerde S. 2).

3.6 Die Beschwerdeführerin begründet ihr Ablehnungsbegehren vielmehr mit der E-Mail-Korrespondenz zwischen dem 22. November 2024 und 29. November 2024 zwischen der EG A. _____ (...) und der Regierungstatthalterin (vgl. vorne Bst. A.).

3.7 Am 22. November 2024 ersuchte der ... der EG A. _____ bei der Regierungstatthalterin um einen Besprechungstermin. Gleichentags meldete sich die Regierungstatthalterin und hielt fest, aus terminlichen Gründen sei keine Besprechung vor Mitte bzw. Ende März 2025 möglich. Gleichzeitig sei sie der Meinung, dass sie die Ausgangslage und die sich stellenden Fragen in ihrem Schreiben vom 13. November 2024 so zusammengefasst habe, dass es der EG A. _____ möglich sei, zielgerichtet am Projekt weiterzuarbeiten. Am 26. November 2024 meldete sich der E. _____ der EG A. _____ bei der Regierungstatthalterin und bat erneut um ein klärendes

Gespräch innert angemessener Frist. Gleichentags antwortete die Regierungsstatthalterin, sie könne anlässlich eines Gesprächs nichts anderes sagen, als was sie bereits geschrieben habe. Der E. _____ äusserte sich hierzu am 27. November 2024 und brachte zum Ausdruck, dass er mit dem Vorgehen der Regierungsstatthalterin nicht einverstanden sei (Beschwerdebeilagen 3-8 [act. 1C]).

3.8 Das Vorgehen der Regierungsstatthalterin lässt keine mangelnde Unparteilichkeit erkennen. Die Regierungsstatthalterin weist in ihrer Beschwerdeantwort vom 15. April 2025 zutreffend darauf hin, dass das Verfahren grundsätzlich schriftlich geführt wird. Der Umstand, dass sie der Beschwerdeführerin vor Ablauf der Frist (14.2.2025) keinen Besprechungstermin angeboten hat (bzw. aus Ressourcengründen anbieten konnte), lässt nicht auf ihre Befangenheit schliessen.

3.9 Die Regierungsstatthalterin antwortete mit E-Mail vom 29. November 2024 auf jene des E. _____ vom 27. November 2024. Die E-Mail der Regierungsstatthalterin hat folgenden Wortlaut:

«Um allfälligen Missverständnissen vorzubeugen ist es mir wichtig, zu präzisieren, dass die üblichen (auch mündlichen) Rückfragen im Rahmen der Prüfung und vor Eröffnung der Gelegenheit zum Rückzug vom 13. November 2024 selbstverständlich stattgefunden haben. Die Argumentation der Fachplaner darf unsererseits somit ohne weiteres als bekannt vorausgesetzt werden. Dass eine andere Behörde in einem schriftlichen Verfahren und bei einer vergleichbaren Ausgangslage danach noch eine Instruktionsverhandlung ansetzen würde, kann ich mir kaum vorstellen. Allerdings würde es wohl Sinn machen, wenn ihr unsere Fragen einem bau- und planungsrechtlich versierten Juristen oder Juristin vorlegen würdet, um den Entscheid zum weiteren Vorgehen gestützt auf diese ergänzende Einschätzung zu treffen. Soweit das Vorgehen der Fachplaner dabei bestätigt wird, käme dem Standpunkt ungleich mehr Gewicht zu, was die Risiken einer Fortsetzung des Verfahrens – wie bereits in meinem letzten Mail erwähnt – auf ein vernünftiges Mass reduzieren könnte. Mit Interesse sehen wir eurem Entscheid und der daraus resultierenden Eingabe entgegen.»

3.10 Die Beschwerdeführerin bringt hierzu wie bereits im Verfahren vor der Vorinstanz vor, mit ihrer «Aufforderung zum Beizug einer oder eines bau- und planungsrechtlich versierten Juristin oder eines Juristen» unterstelle die Regierungsstatthalterin, «dass am bisherigen Prozess in diesem Geschäft keine fachlich versierten Personen beteiligt» gewesen seien. Damit bringe sie «ihre persönliche Geringschätzung gegenüber der Stadt A. _____

zum Ausdruck». Nicht zuletzt zusammen mit der nachfolgenden Aussage – «Soweit das Vorgehen der Fachplaner dabei bestätigt wird, käme dem Standpunkt ungleich mehr Gewicht zu [...]» – sei der Anschein der Befangenheit definitiv erstellt. Bei objektiver Betrachtung müsse nach dieser Aussage der Regierungsstatthalterin davon ausgegangen werden, dass eine von der EG A._____ selbst verfasste Eingabe wirkungslos bleiben respektive den Ausführungen Dritter von vornherein grösseres Gewicht beigegeben werde (Beschwerde S. 4).

3.11 Die Vorinstanz hat erwogen, indem die Regierungsstatthalterin in ihrer E-Mail vom 29. November 2024 der EG A._____ nahegelegt habe, sich von einer bau- und planungsrechtlich versierten Juristin bzw. einem bau- und planungsrechtlich versierten Juristen beraten zu lassen, habe sie lediglich zum Ausdruck gebracht, dass die Angelegenheit aus ihrer Sicht rechtlich komplex ist und vertiefter Prüfung bedarf. Insgesamt vermöge die EG A._____ nicht nachvollziehbar aufzuzeigen und es sei auch nicht ersichtlich, dass sich die Regierungsstatthalterin nicht unvoreingenommen mit dem zu beurteilenden Baubewilligungsgesuch auseinandersetzen werde (angefochtene Verfügung E. 3.3).

3.12 Das Verwaltungsgericht teilt diese Einschätzung der Vorinstanz. Die E-Mails der Regierungsstatthalterin sind inhaltlich wie auch im Ton sachlich. Aufgrund ihrer Empfehlung an die EG A._____, sich von einer bau- und planungsrechtlich versierten Juristin bzw. einem bau- und planungsrechtlich versierten Juristen beraten zu lassen, kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin weder auf eine «persönliche Geringschätzung» der EG A._____ noch darauf geschlossen werden, dass eine von der EG A._____ selbst verfasste Eingabe wirkungslos bleiben würde. Die Regierungsstatthalterin hält in ihrer Beschwerdeantwort vom 15. April 2025 denn auch fest, es verstehe sich von selbst, dass sie die Stellungnahme der EG A._____ ernsthaft prüfen und in der Entscheidfindung berücksichtigen werde (vgl. vorne E. 3.4).

3.13 Der Ausstand muss wie dargelegt die Ausnahme bleiben. Die Befürchtungen mangelnder Unvoreingenommenheit müssen aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall als ernsthaft und begründet erscheinen, damit

sich ein Ausstand als rechtmässig erweist (vorne E. 3.3). Solche Befürchtungen bestehen im zu beurteilenden Fall nach dem Gesagten nicht.

4.

Zusammenfassend ist eine Ausstandspflicht der Beschwerdegegnerin zu verneinen. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Prozessausgang sind keine Verfahrenskosten zu erheben. Die Gemeinde ist zwar unterliegende Partei (Art. 108 Abs. 1 VRPG), ist aber nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 VRPG).

5.

Gegen das vorliegende Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) geführt werden. Dabei handelt es sich um einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid im Sinn von Art. 92 Abs. 1 BGG. Er kann mit Beschwerde gegen den Endentscheid nicht mehr angefochten werden (Art. 92 Abs. 2 BGG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegnerin
- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.