100.2009.203U
HER/FER/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 24. Februar 2010

Verwaltungsrichter Müller, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog
Verwaltungsrichter Burkhard, Häberli und Rolli
Kammerschreiber Feller

Einwohnergemeinde A.___
handelnd durch den Gemeinderat

Beschwerdeführerin

gegen

X.___
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
Hodlerstrasse 7, 3011 Bern

betreffend Einbürgerung; Kassation von Amtes wegen, zuständiges Einbürgerungsorgan (Entscheid der Regierungsstatthalterin von Bern vom 25. Mai 2009; vbv 8.9.9 / 31-2008)

Sachverhalt:

A.

X.___ reichte am 1. Januar 2007 bei der Einwohnergemeinde (EG) A.___ ein Einbürgerungsgesuch ein. Nach Anhörungen zunächst durch den Ausschuss der Einbürgerungskommission, in der Folge durch die Einbürgerungskommission, lehnte die Vorsteherin der Direktion Sicherheit der EG A.___ am 17. Juni 2008 die Zusicherung des Bürgerrechts an X.___ ab.

B.

Dagegen erhob X.___ am 8. Juli 2008 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Bern. Mit Entscheid vom 25. Mai 2009 hob die damalige Regierungsstatthalterin die Verfügung vom 17. Juni 2008 von Amtes wegen auf mit der Begründung, die verfügende Behörde sei offensichtlich unzuständig. Die Direktionsvorsteherin habe die angefochtene Verfügung erlassen anstatt, wie es Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG; BSG 121.1) vorsehe, der Gemeinderat.

C.

Gegen diesen Entscheid hat die EG A.___ am 24. Juni 2009 beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid der Regierungsstatthalterin von Bern vom 25. Mai 2009 sei aufzuheben und die Akten seien zur Beurteilung in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Regierungsstatthalterin beantragt mit Vernehmlassung vom 16. Juli 2009, die Beschwerde sei abzuweisen. Sie hält ausdrücklich am angefochtenen Entscheid fest und ergänzt, auch nach der Wegleitung 2007 der

Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) zum Einbürgerungsverfahren sei zwingend der Gemeinderat entscheidbefugt.

X.___ beantragt mit Beschwerdeantwort vom 23. Juli 2009, der angefochtene Entscheid sei zu bestätigen und ihr Einbürgerungsgesuch sei durch den Gemeinderat der EG A.___ neu zu beurteilen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. Herzog/Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, BVR 2009 S. 1 ff., 28 f. und 31).

1.2 Gemeinden bzw. Gemeindebehörden sind zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter den Voraussetzungen des allgemeinen Beschwerderechts befugt (Art. 79 Abs. 1 VRPG), ferner soweit sie dazu durch Gesetz oder Dekret ermächtigt sind (Art. 79 Abs. 2 VRPG). Gemäss Art. 51 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0) richten sich Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Kantone und gegen Entscheide der Verwaltungsbehörden des Bundes nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Zur Beschwerde berechtigt sind nach Art. 51 Abs. 2 BüG auch die betroffenen Kantone und Gemeinden. Gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über die ordentliche Einbürgerung steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offen (Art. 83 Bst. b i.V.m. Art. 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]; BGE 135 I 49 nicht publ. E. 1). Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren

vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 117 i.V.m. Art. 111 Abs. 1 BGG). Die Gemeinde A.___ ist somit bundesgesetzlich zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. In Einbürgerungssachen – eingeschlossen damit zusammenhängende Zuständigkeitsfragen – ergibt sich dies im Übrigen auch aus der besonderen Betroffenheit der Gemeinden nach den Kriterien des allgemeinen Beschwerderechts (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 65 N. 18 und Art. 79 N. 5; BVR 2001 S. 17 E. 1). Auf das form- und fristgerecht eingereichte Rechtsmittel ist demnach einzutreten.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Die Streitigkeit wirft Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung auf. Das Gericht urteilt deshalb in Fünferbesetzung (Art. 126 Abs. 2 Bst. a VRPG).

2.

2.1 Bezüglich Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern sind die Kompetenzen zur Rechtsetzung und Rechtsanwendung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt (Art. 38 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Für die hier interessierende *ordentliche Einbürgerung* sind in erster Linie die Kantone zuständig. Sie erfolgt unter Vorbehalt der Einbürgerungsbewilligung des Bundes durch einen kantonalen und einen kommunalen Einbürgerungsbeschluss (Art. 12 BüG) in einem *kantonalrechtlich geregelten Verfahren* (heute explizit Art. 15a Abs. 1 BüG [in Kraft seit 1.1.2009]). Es liegt dabei auch in der Kompetenz der Kantone, die zuständigen Entscheidorgane zu bezeichnen (vgl. BGE 130 I 140 E. 4.3.2; ferner Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 27. Oktober 2005 zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, BBl 2005 S. 6941 ff., 6952).

2.2 Der bernische Gesetzgeber hat am 9. September 1996 in Ausführung von Art. 7 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) das KBüG erlassen. In seiner Ursprungsfassung sah Art. 12 Abs. 1 KBüG vor, dass das Gemeindebürgerrecht durch das *zuständige Organ* der Einwohnergemeinde oder der gemischten Gemeinde erteilt oder zugesichert wird

(BAG 97-23). Die Gemeinden waren damit frei, die Legislative oder die Exekutive als zuständiges Gemeindeorgan zu bezeichnen (vgl. Vortrag der POM betreffend Erlass des KBüG, in Tagblatt des Grossen Rates 1996, Beilage 28, S. 7). Für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts war der Grosse Rat zuständig (Ursprungsfassung von Art. 13 Abs. 1 KBüG sowie damaliger Art. 79 Abs. 1 Bst. f KV [BAG 94-1]). Bis 2005 hatte rund ein Drittel der bernischen Gemeinden die Exekutivbehörde als zuständiges Einbürgerungsorgan bezeichnet (Vortrag des Regierungsrats betreffend Änderung des KBüG, in Tagblatt des Grossen Rates 2005, Beilage 15 [nachfolgend: Vortrag Änderung KBüG], S. 2). Vor allem angesichts dieser Entwicklung und der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Begründungspflicht bei negativen Einbürgerungsentscheiden (BGE 129 I 232 E. 3, 217 E. 3) hielt der Regierungsrat eine Teilrevision des KBüG für angezeigt. Ziel war es, die Zuständigkeit der kommunalen Exekutivbehörde «definitiv und nicht bloss optional» im Gesetz zu verankern sowie die grossrätliche Zuständigkeit an die kantonale Exekutive zu übertragen (Vortrag Änderung KBüG S. 2 f.). Der Grosse Rat stimmte diesem Antrag mehrheitlich zu und unterstellte die Gesetzesvorlage gestützt auf Art. 61 Abs. 2 KV dem obligatorischen Referendum (Tagblatt des Grossen Rates 2005, S. 448 ff. [459], 553 ff. [555, 557]). Das Berner Stimmvolk nahm die Änderungen des KBüG – und die ihm gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitete Änderung der Kantonsverfassung (Aufhebung von Art. 79 Abs. 1 Bst. f KV) – am 25. September 2005 an. Die interessierenden Bestimmungen des KBüG in der hier massgebenden Fassung vom 25. September 2005 lauten wie folgt (BAG 05-114; Inkrafttreten am 1.6.2006 [BAG 05-115]):

> Art. 12 Gemeindebürgerrecht
>
> [1] Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde oder der gemischten Gemeinde sichert das Gemeindebürgerrecht zu oder erteilt es.
>
> [...]
>
> Art. 13 Kantonsbürgerrecht
>
> [1] Der Regierungsrat erteilt das Kantonsbürgerrecht. Er kann seine Befugnis durch Verordnung an die zuständige Direktion delegieren.
>
> [...]

2.3 Nach der Regelung der Gemeinde A.___ trifft eine neunköpfige Einbürgerungskommission die Erhebungen, welche für die Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs nötig sind, und formuliert ihre Empfehlung

zuhanden des Präsidiums (Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 und 3 Abs. 1 der Verordnung der EG A.___ vom 10. Mai 2006 über das Einbürgerungsverfahren [nachfolgend: EbüV A.___; Nr. 121.11 Rechtssammlung A.___]). Der Gemeinderat wählt möglichst aus dem Kreis der Parlamentsmitglieder und unter Beachtung des Verhältnisschlüssels, wie er sich aus den letzten Wahlen des Gemeinderats ergeben hat, acht Mitglieder der Einbürgerungskommission. Die Vorsteherin oder der Vorsteher der Direktion Sicherheit präsidiert die Kommission (Art. 3 Abs. 2 und 3 EbüV A.___ i.V.m. Art. 59 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004 [GO; Nr. 101.1 Rechtssammlung A.___]). Sie oder er ist laut Art. 1 Abs. 1 EbüV A.___ zuständig zur Zusicherung oder Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Laut Art. 1 Abs. 2 EbüV A.___ ist der Gemeinderat zuständig und ein Fall wird ihm vorgelegt, wenn die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher der Empfehlung der Einbürgerungskommission nicht folgen kann. Mithin entscheidet nach der Regelung [von A.___] unter der Voraussetzung, dass sie oder er der Empfehlung der Einbürgerungskommission folgt, die *Vorsteherin oder der Vorsteher der Direktion Sicherheit* über die Zusicherung bzw. Erteilung des Gemeindebürgerrechts, in den übrigen Fällen der Gemeinderat als Kollektivorgan.

2.4 Im Fall der Beschwerdegegnerin hat die Vorsteherin der Direktion Sicherheit auf Empfehlung der Kommission die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts verweigert. Laut dem angefochtenen Entscheid der Regierungsstatthalterin ist gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 KBüG und Art. 9 Abs. 1 (hier einschlägig: Art. 14 Abs. 1) der kantonalen Verordnung vom 1. März 2006 über das Einbürgerungsverfahren (EbüV; BSG 121.111) zwingend der Gemeinderat für die Einbürgerung zuständig. Weder das KBüG noch die EbüV sähen die Möglichkeit zur Delegation der Entscheidbefugnis an eine Kommission oder eine Direktion vor. Die Vorsteherin der Direktion Sicherheit der Gemeinde A.___ habe das Einbürgerungsgesuch der heutigen Beschwerdegegnerin offensichtlich unzuständigerweise abschlägig entschieden. Die Gemeinde A.___ rügt, die wortgetreue Auslegung von Art. 12 Abs. 1 KBüG greife zu kurz. Weitere Auslegungselemente verdeutlichten, dass das kantonale Einbürgerungsrecht die Delegation der Entscheidbefugnis an ein dem Gemeinderat unterge-

ordnetes Exekutivorgan nicht ausschliesse. Die von ihr getroffene Regelung sei auch nach den allgemeinen Delegationsvorschriften zulässig.

3.

3.1 Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalisches Auslegungselement), doch kann dieser allein nicht massgebend sein. Vom Wortlaut kann abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement), aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement) oder aus dem Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement) ergeben (BGE 133 II 263 E. 7.2, 131 II 13 E. 7.1, 131 III 314 E. 2.2, 128 I 34 E. 3b, 124 II 193 E. 5a; BVR 2006 S. 305 E. 5 S. 309). Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt (statt vieler BVR 2007 S. 58 E. 4.6, S. 262 E. 3.1, 2000 S. 336 E. 3a, je mit Hinweisen; BGE 133 II 263 E. 7.2). Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu einer Lösung führen, welche im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (vgl. BGE 134 II 308 E. 5.2; BVR 2007 S. 58 E. 4.6, S. 262 E. 3.1). Auf das grammatikalische Element allein stellt das Verwaltungsgericht nur dann ab, wenn sich daraus zweifelsfrei eine sachlich richtige Lösung ergibt (BVR 2000 S. 336 E. 3a mit Hinweisen; gleich z.B. BGE 131 II 697 E. 4.1, 125 II 177 E. 3 S. 179, 124 II 193 E. 5a, 372 E. 5 S. 376).

3.2 Der Regierungsstatthalterin ist darin zuzustimmen, dass der in Art. 12 Abs. 1 KBüG verankerte Ausdruck «Gemeinderat der Einwohnergemeinde» seinem *Wortlaut* nach die Gemeindeexekutive und damit das *ausführende Gemeindeorgan als Kollektiv* bezeichnet. Nichts anderes ergibt sich aus der französischen Textfassung («conseil communal de la commune municipale»). Der Gesetzgeber trifft denn auch im Gemeinde-

recht die klare Unterscheidung zwischen dem Gemeinderat als Kollektiv und einzelnen seiner Mitglieder (Art. 10 Abs. 2 Bst. c des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]). Der Text von Art. 12 Abs. 1 KBüG (ebenso Art. 13 Abs. 3 EbüV in beiden Sprachfassungen, während Art. 14 Abs. 1 EbüV den «Gemeinderat» bzw. «l'organe communal compétent» anspricht) erfasst nach dem Gesagten, was sich mit dem umgangssprachlichen Begriffsverständnis deckt, nur den Gemeinderat als Kollektiv. Ob sich der Wortlaut mit diesem Befund – so die Vorinstanz – als «klar» oder «eindeutig» bezeichnen lässt, ist aber zu bezweifeln: Eindeutig ist, dass im geschriebenen Text der Gesamtgemeinderat angesprochen ist. Textlich unbeantwortet bleibt, ob die Delegation der Entscheidkompetenz an eines seiner Mitglieder zulässig ist oder nicht (textlich hingegen insoweit klar Art. 13 Abs. 1 KBüG). Selbst wenn man vorliegend als Ausgangspunkt der Auslegung einen sog. «klaren» Wortlaut sehen wollte, bestehen, wie nachfolgend darzulegen ist, triftige Gründe für die Annahme, dass er den Sinngehalt der Vorschrift nicht vollständig wiedergibt.

3.3 Das *historisch orientierte Auslegungselement* beruht auf der Auswertung der verfügbaren Materialien unter Einbezug der Ausgangslage, die zur entsprechenden Gesetzgebung geführt hat (vgl. Hansjörg Seiler, Praktische Rechtsanwendung. Was leistet die juristische Methodenlehre? 2009 [nachfolgend: Rechtsanwendung], S. 43 ff.). Wiewohl es für sich allein nicht entscheidend ist, vermag nur das historische Auslegungselement die Regelungsabsicht des Gesetzgebers aufzuzeigen, welche wiederum zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Gerichts bleibt (BGE 129 I 12 E. 3.3). Die Materialien sind als Auslegungshilfe insoweit dienlich, als sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben (BGE 134 II 308 E. 5.2, 134 V 170 E. 4.1, 131 II 697 E. 4.1). Namentlich bei neueren Erlasstexten – so der vorliegende – kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil sich innerhalb eines kurzen Zeitraums kaum veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis ergeben, die eine andere Lösung nahe legen würden (vgl. BGE 131 II 697 E. 4.1, 134 III 332 E. 2.5). Bei der hier zur Diskussion stehenden Auslegung organisatorischer Normen kommt der historischen Betrachtungsweise schliesslich deshalb eine vorrangige Stellung zu, weil der Inhalt des Organisationsrechts weit weniger der Änderung

der gesellschaftlichen Vorstellungen unterworfen ist als derjenige materiellrechtlicher Normen (BGE 128 I 34 E. 3b S. 41).

3.3.1 Der Regierungsrat hat zu Art. 12 Abs. 1 KBüG erläutert, es bleibe «der Gemeindeexekutive unbenommen, gemeindeintern eine Herabdelegation vorzusehen» (Vortrag Änderung KBüG S. 4). Ausführungen zu den Voraussetzungen und der Tragweite einer Delegation macht der Vortrag nicht. Unter dem Titel «Auswirkungen auf die Gemeinden» hat der Regierungsrat festgehalten:

> «Die Gemeinden bleiben bei ihren Einbürgerungsentscheiden im Sinne der historischen Kontinuität nach wie vor autonom und vorentscheidend. [...] Die seit 1997 bestehende Möglichkeit, die Kompetenz zur Einbürgerung an die Exekutive zu übertragen, wurde [...] seither von zahlreichen Gemeinden wahrgenommen. Angesichts dieser bei Artikel 12 Absatz 1 dargestellten Entwicklung der letzten Jahre wird mit der vorliegenden Revision die Zuständigkeit der Gemeindeexekutive für die Erteilung oder Zusicherung des Gemeindebürgerrechts definitiv in das Gesetz aufgenommen. [...].»

3.3.2 Die vorberatende Kommission des Grossen Rates hat am 7. März 2005 zur Teilrevision des KBüG getagt. Verhältnismässig breiten Raum nahm dabei die Beratung eines in die Kommissionssitzung eingebrachten Änderungsantrags ein, der mehrheitlich Zustimmung fand. Danach sollte Art. 12 Abs. 1 KBüG in seiner Ursprungsfassung belassen werden, so dass die Gemeinden weiterhin wahlweise die Legislative oder Exekutive als zuständiges Einbürgerungsorgan hätten einsetzen können (Vortrag Änderung KBüG S. 7). Kern der Diskussion war die Frage, ob sich der vom Regierungsrat vorgeschlagene Eingriff in das Wahlrecht (Autonomie) der Gemeinden mit dem Argument rechtfertigen lasse, die Exekutive eigne sich als Einbürgerungsorgan besser als die Legislative. Die Delegation von Entscheidbefugnissen an einzelne Mitglieder oder an ein einzelnes Mitglied des Gemeinderats hat die Kommission nicht thematisiert (Kommissionsprotokoll S. 4 ff.). Demgegenüber war die Delegation gemäss Art. 13 Abs. 1 KBüG ebenfalls Gegenstand eines Abänderungsantrags (Streichung der Delegationsermächtigung); dieser fand in der Kommission allerdings keine Mehrheit (Kommissionsprotokoll S. 8 f.).

3.3.3 Auch der Grosse Rat hat Art. 12 Abs. 1 KBüG ausführlich beraten (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2005, S. 450 ff. [erste Lesung], 553 ff. [zweite Lesung]). Mehrheitlich folgte er schliesslich dem Regierungsantrag.

Der Grosse Rat hat sich dabei ebenso wenig wie die vorberatende Kommission ausdrücklich mit der vom Regierungsrat im Vortrag erwähnten Möglichkeit der «Herabdelegation» befasst. Die Aussage blieb jedenfalls unbestritten. Ob und wenn ja welche Vorstellungen die Ratsmitglieder von der Delegationsmöglichkeit auf Gemeindeebene hatten, lässt sich aufgrund der Wortmeldungen nicht eindeutig schliessen. Gewisse Voten scheinen eher zum Ausdruck zu bringen, dass von einer ausschliesslichen Zuständigkeit des Gesamtgemeinderats ausgegangen wurde: Wiederholt wird das kommunale Einbürgerungsorgan mit Begriffen wie «(Gemeinde-)Exekutive» oder «(gewähltes) Exekutivorgan» umschrieben und es wird ausgeführt, zuständig seien die «gewählten Volksvertreter» und der Entscheid falle «auf der Ebene der Gemeinderäte» bzw. bleibe «bei der Politik» (vgl. etwa die Voten …, …, …, …, … und …, S. 448 f., 451 f., 456, 554). Auch sind Voten gefallen, wonach eine Weiterdelegation der Entscheidbefugnisse an die «Verwaltung» ausgeschlossen sein solle (Voten … und …, S. 449, 456 f.). Ob die Ratsmitglieder (mehrheitlich), wäre diese Frage explizit gestellt worden, ein Mitglied des Gemeinderats der «Politik» oder der «Verwaltung» zugerechnet hätten, lässt sich nicht eruieren. Die Verfechter der bisherigen Lösung (Legislative als zulässiges Einbürgerungsorgan) haben in allgemeiner Weise den Grundsatz betont, dass die Gemeinden «selber [sollen] entscheiden dürfen» (Votum …, S. 449), und haben missbilligt, dass die «Autonomie der Gemeinden erneut [angegriffen würde]» (Votum …, S. 454).

3.3.4 Weiter ist die amtliche Abstimmungserläuterung zur Auslegung heranzuziehen, weil davon auszugehen ist, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sich ihre Meinung auch aufgrund dieser Erläuterungen gebildet haben (Hansjörg Seiler, Einführung in das Recht, 3. Aufl. 2009, S. 220; vgl. auch BVR 2004 S. 85 E. 2.3 und 2.6). Die Botschaft des Grossen Rates zur kantonalen Volksabstimmung vom 25. September 2005 führt unter der Rubrik «Die wichtigsten Änderungen» zum Entscheid über das Gemeindebürgerrecht (S. 8) das Folgende aus (einsehbar unter <http://www.sta.be.ch>, Rubriken Wahlen und Abstimmungen/Ergebnisse Abstimmungen 2005):

> «Neu soll [für die Zusicherung oder Erteilung des Gemeindebürgerrechts] der Gemeinderat definitiv als zuständiges Organ bezeichnet werden. Dabei bleibt es ihm unbenommen, gemeindeintern nach den Vorschriften der Gemeindegesetzgebung allenfalls eine Delegation nach unten vorzunehmen.»

Dem kommt auch mit Blick auf die Urheberschaft der Erläuterung Gewicht zu: Die Abstimmungserläuterungen werden durch das Büro des Grossen Rates (in öffentlicher Sitzung) abschliessend beraten und verabschiedet (Art. 16b Abs. 4 Bst. d des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat [GRG; BSG 151.21]; Art. 29 Bst. k der Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grossen Rat [GO; BSG 151.211.1]). Dieses neunköpfige Organ der Legislative setzt sich aus den drei Mitgliedern des Präsidiums, den fünf Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern und der Präsidentin oder dem Präsidenten der Deputation zusammen (Art. 16b Abs. 1 GRG; Art. 27 Abs. 1 GO; vgl. ferner Art. 16d Abs. 1 GRG betreffend die Zusammensetzung der Deputation).

3.3.5 Der Vortrag des Regierungsrats und die Abstimmungsbotschaft des Grossen Rates legen den Schluss nahe, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die in Art. 12 Abs. 1 KBüG verankerte Verfügungsbefugnis im Grundsatz delegierbar sein soll. Unterstützt wird dies durch die Beratung der vorbereitenden Kommission, welche deutlich macht, dass grösste Sorge der Eingriff in die Gemeindeautonomie war. Anhaltspunkte, dass die Organisationsfreiheit der Gemeinden weitergehend beschnitten werden sollte, als es das Revisionsanliegen des Regierungsrats erforderte – Übertragung der Einbürgerungskompetenz von der Legislative auf die Exekutive – bestehen insbesondere aus der Ratsdebatte keine. Und was die referierten Voten zum Einbürgerungsorgan angehen, lässt sich zumindest festhalten, dass auch das einzelne Gemeinderatsmitglied vom Volk gewählt und insofern sowie nach Massgabe seines Auftrags der Politik zuzurechnen ist. Dass hinsichtlich der im regierungsrätlichen Vortrag erwähnten Delegationsmöglichkeit der Gemeinden in den Materialien keine Hinweise auf einen «Übernahmewillen» des Gesetzgebers enthalten sind (vgl. Hansjörg Seiler, Rechtsanwendung, S. 44), ist nicht entscheidend zu gewichten. Gemäss Art. 65 Abs. 2 Bst. f GRG hat der Regierungsrat dem Grossen Rat zu jedem Erlass einen Vortrag zu unterbreiten, der nebst der inhaltlichen Begründung des Erlasses unter anderem insbesondere die

«Auswirkungen auf die Gemeinden, namentlich hinsichtlich der [...] Gemeindeautonomie [...]» erläutert. Den Ausschluss jeglicher Delegationsmöglichkeit hätte der Regierungsrat mithin transparent machen müssen. Die Ratsmitglieder durften demnach von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Delegation ausgehen, weshalb dies nicht zwingend zum Thema der Ratsdebatte gemacht werden musste.

3.4 Das *teleologische Auslegungselement* vermag diesen vorläufigen Befund jedenfalls nicht zu entkräften. Es stellt ab auf die Zweck- und Zielvorstellungen, die mit der massgeblichen Regelung verbunden sind. Hinweise liefern häufig ausdrückliche Zielbestimmungen – solche existieren im KBüG für die hier zu beantwortende Auslegungsfrage nicht – oder die Entstehungsgeschichte eines Erlasses (vgl. BGE 134 V 170 E. 4.1; Hansjörg Seiler, Rechtsanwendung, S. 45 f.). – Erklärtes Ziel für den Erlass von Art. 12 Abs. 1 KBüG war die Übertragung der Entscheidzuständigkeit an eine Gemeindebehörde (Exekutive), die in voller Kenntnis der Aktenlage, nach objektiven Kriterien und innert zumutbarer Frist das Einbürgerungsgesuch beurteilen und einen begründeten Entscheid zu treffen vermag (Vortrag Änderung KBüG S. 2 f.; ferner E. 2.2 und 3.3.2 hiervor). Der Gesamtgemeinderat oder – beraten durch eine Kommission – ein einzelnes seiner Mitglieder dürften gleichermassen in der Lage sein, diese Zielvorgaben umzusetzen.

3.5 Das *systematische Auslegungselement* sucht danach, 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 (BVR 2008 S. 145 E. 6.1.1 S. 153, 2007 S. 262 E. 3.1.2). Erkenntnisse liefern kann auch der Bezug zu anderen Gesetzen, die ähnliche Fragen betreffen, sowie die Einbettung des Erlasses in die Rechtsordnung schlechthin (Hansjörg Seiler, Rechtsanwendung, S. 42 f.).

3.5.1 Insoweit springt Art. 13 Abs. 1 Satz 2 KBüG ins Auge, der zur regierungsrätlichen Verfügungsbefugnis die Delegationsmöglichkeit an eines seiner Mitglieder (POM, d.h. Vorsteherin bzw. Vorsteher dieser Direktion) explizit anführt (vgl. den Wortlaut in E. 2.2). Daraus im Umkehrschluss folgern zu wollen, die entsprechende Delegation sei auf Gemein-

deebene, weil unerwähnt, ausgeschlossen (sog. qualifiziertes Schweigen), überzeugte aber nicht: Art. 13 Abs. 1 KBüG ist im Licht von Art. 69 Abs. 3 KV zu sehen, wonach der Regierungsrat seine Befugnisse nur dann auf andere Organe übertragen darf, wenn ihn das Gesetz dazu ermächtigt. Ob oder inwieweit die Delegationsbestimmungen der KV auch für die Gemeinden unmittelbar anwendbar sind, steht nicht ohne weiteres fest. Zudem hält Art. 27 GG für Gemeinden in der hier zur Diskussion stehenden Frage der Übertragung von Verfügungsbefugnissen eine allgemeine Delegationsordnung bereit (zum Ganzen E. 4 hiernach). Es liesse sich daher auch sagen, für die Gemeindeebene sei eine explizite Erwähnung der Delegationsmöglichkeit für entbehrlich gehalten worden. Aus dem Vergleich mit Art. 13 Abs. 1 lässt sich somit zum Sinn von Art. 12 Abs. 1 KBüG kein eindeutiger Schluss ziehen.

3.5.2 Art. 109 Abs. 1 KV gewährleistet die Autonomie der Gemeinden. Ihr Umfang wird durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt. Die programmatische Norm des Art. 109 Abs. 2 KV bestimmt, dass das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewährt. Art. 111 Abs. 1 KV hält den Gesetzgeber dazu an, (lediglich) die Grundzüge der Gemeindeorganisation zu regeln. Art. 3 und 9 GG wiederholen diese verfassungsrechtlichen Vorgaben. Art. 9 GG sichert den Gemeinden als wichtige Umsetzung der Gemeindeautonomie im Rahmen des kantonalen Rechts die Organisationshoheit zu (Stefan Müller, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 9 N. 1; vgl. auch RRB 24.4.2002, in BVR 2003 S. 145 E. 3a). Diese Normen sollen nach dem GG-Kommentar im Rahmen der systematischen (verfassungskonformen) Auslegung zur Erhellung eines konkreten Normsinns herangezogen werden (Markus Müller, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 3 N. 18; zur verfassungskonformen Auslegung allgemein z.B. BGE 131 II 697 E. 4.1, 130 II 65 E. 4.2). – Das bisher Gefundene zeigt, dass mit Rücksicht auf jene Auslegungselemente, welche zur sich stellenden Auslegungsfrage substanziell beitragen, der Schluss zu ziehen ist, dass Art. 12 Abs. 1 KBüG eine Delegation der in ihm verankerten Verfügungsbefugnis nicht grundsätzlich untersagt. Dieser Befund wird, wie die Gemeinde A.___ mit Recht vorbringt, durch eine Auslegung im Licht der angeführten Verfassungs- und GG-Normen bestätigt. Kantonale Vorgaben, welche die Gemeinden in or-

ganisatorischer Hinsicht zwingend zu befolgen haben, sind überzeugend zu begründen (Art. 42 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [OrG; BSG 152.01]). Gründe lassen sich namentlich zur Sicherung rechtsstaatlich einwandfreier Abläufe oder zur wirksamen Garantie minimaler demokratischer Rechte anführen (Stefan Müller, a.a.O., Art. 9 N. 5 mit Beispielen nicht delegierbarer Kompetenzen des Gemeinderats). Der Entscheid über die Zusicherung oder Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist zwar von grosser Tragweite. Er berührt die Rechtsstellung der betreffenden ausländischen Person in bedeutendem Mass, betrifft unmittelbar die Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft der Gemeinde und bei Einbürgerungen wird der Gemeindedemokratie nach hergebrachter Auffassung erhebliche Bedeutung beigemessen (Doris Bianchi, Paradigmenwechsel im Einbürgerungsrecht. Vom politischen Einbürgerungsentscheid zum Verwaltungsakt, in ZBl 2004 S. 401 ff., 411 f.; Thürer/Frei, Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, in ZSR 2004 I S. 205 ff., 206 f., 227). Der bernische Gesetzgeber hat freilich nicht zum Ausdruck gebracht, die Einbürgerungskompetenz speziell und ausschliesslich den Gesamtgemeinderäten übertragen zu wollen; zur Debatte stand vielmehr, *ob überhaupt* in die Organisationshoheit eingegriffen werden soll. Wie die Lösung [von A.___] zeigt, lassen sich denn auch Entscheidkompetenzen schaffen, welche unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation einer ausschliesslichen Entscheidkompetenz des Gesamtgemeinderats nicht unerträglich nachstehen (dazu E. 4).

3.6 Das Verwaltungsgericht gelangt aufgrund des Erwogenen zur Überzeugung, dass das Abstellen auf das grammatikalische Element allein nicht haltbar ist und Art. 12 Abs. 1 KBüG mit der Gemeinde A.___ dahin auszulegen ist, dass er eine Delegation der Entscheidkompetenz *innerhalb der Exekutive* nicht grundsätzlich untersagt. Die Wegleitung «Einbürgerungsverfahren» der POM, wonach kommunales Einbürgerungsorgan in der Fassung 2007 «zwingend der Gemeinderat (Exekutive)» und in der Fassung 2009 «zwingend der Gemeinderat oder eine von ihm eingesetzte Kommission (Exekutive)» sei (BSIG Nr. 1/121.1/1.1 13/2007 S. 25 bzw. 9/2009 S. 28), erging ausserhalb des Gesetzgebungsverfahrens und ver-

mag daher zur Ermittlung des Sinngehalts von Art. 12 Abs. 1 KBüG nichts Entscheidendes beizutragen.

Mit diesem Auslegungsergebnis steht die Zulässigkeit des Modells [von A.___] noch nicht fest. Der Gemeinde ist darin zuzustimmen, dass eine delegierte Verfügungszuständigkeit *im Mindesten die delegationsrechtlichen Schranken* einhalten muss (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 7 Ziff. 2.8). Dazu nachfolgend Erwägung 4.

4.

4.1 In der Gemeinde A.___ ist die gemeinderätliche Zuständigkeit zur Erteilung oder Zusicherung des Gemeindebürgerrechts (Art. 12 Abs. 1 KBüG) durch *Verordnung des Gemeinderats* der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher der Direktion Sicherheit übertragen, sofern sie oder er der Empfehlung der Einbürgerungskommission folgt (vgl. vorne E. 2.3). Nach Ansicht der Gemeinde ist diese Delegation nach Art. 58 Abs. 4 GO zulässig. Dieser regelt im Titel 5 «Gemeinderat», 5.2 «Zuständigkeiten», 5.2.1 «Im Allgemeinen» unter dem Randtitel «Delegationsrecht» was folgt:

> Der Gemeinderat kann seine Verfügungsbefugnisse in einem Erlass und die übrigen Befugnisse durch Beschluss einzelnen Mitgliedern, einem Ausschuss des Gemeinderates oder Personen aus der Verwaltung übertragen. Eine Subdelegation auf die nächst untere Stufe ist zulässig, wenn die Delegation dies nicht ausdrücklich ausschliesst.

Die Gemeinde A.___ führt dazu aus, Art. 69 Abs. 3 KV verlange zwar für die Delegation von Verfügungsbefugnissen des Regierungsrats eine formellgesetzliche Grundlage, sehe indes keine analoge Vorgabe für die Gemeinden vor.

4.2 Art. 69 KV regelt insbesondere die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, wobei anerkannt ist, dass Absatz 3 auch die Delegation von Sachbefugnissen erfasst (Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 69 N. 7b). Diese Vorschriften richten sich als Teil von Titel 5 der KV («Kantonale Behörden») in erster Linie an die kantonalen Behörden; bedeutungslos sind sie angesichts ihrer grundlegenden Be-

deutung für das bernische Staatsrecht aber für Gemeinden nicht (BGer 31.5.2002, in ZBl 2002 S. 648 und BVR 2002 S. 550 E. 5.2). Insbesondere haben diese bereits bei der grundsätzlichen *Zuweisung von Rechtsetzungsbefugnissen* an die Exekutive die Delegationsgrundsätze des übergeordneten Rechts zu beachten und gilt das Gesetzmässigkeitsprinzip auch für die Gemeinden, und zwar auch im Bereich der Gemeindeorganisation (RRB 12.12.2001 i.S. Gemeindeordnung B.___, in BVR 2002 S. 537 E. 2b und c, bestätigt durch BGer 31.5.2002, in ZBl 2002 S. 648 E. 5.1 und 5.2). Reglementarisch können dem Gemeinderat daher nur Rechtsetzungsbefugnisse zugewiesen werden, wenn die zu regelnde Materie von untergeordneter Bedeutung (d.h. nicht grundlegend, unwichtig) ist (RRB 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 2c; Jürg Wichtermann, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 52 N. 2-4). Dies heisst laut den angeführten Referenzentscheiden nicht, dass die Gemeinden die Vorschriften von Art. 69 KV unbesehen anwenden müssten; sie haben sich aber an Art. 53 Abs. 2 GG zu orientieren, der die *Delegation grundlegender und wichtiger Rechtssätze* als *unzulässig* bezeichnet (BGer 31.5.2002, in ZBl 2002 S. 648 E. 6.1). Für die *Einsetzung von Kommissionen* im Sinn von Art. 28 Abs. 1 GG – er spricht von einem «Erlass» – sei daher nicht frei wählbar, ob dies durch Reglement oder Verordnung geschehe. Als «grundlegend und wichtig» hat der Regierungsrat (höchstrichterlich bestätigt) die Einsetzung von Kommissionen mit Entscheidbefugnissen – gemeint wohl: Verfügungsbefugnissen – bezeichnet (RRB 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 3b; BGer 31.5.2002, in ZBl 2002 S. 648 E. 6.2). Solche Kommissionen bedürfen einer Grundlage im Reglement, welches die wesentlichen Grundsätze selbst festlegt. Eine Verordnung des Gemeinderats als Rechtsgrundlage für Kommissionen mit rein beratender Funktion zuhanden der Exekutive soll demgegenüber nach Auffassung des Regierungsrats genügen (RRB 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 3b).

4.3 Für die *Übertragung von Verfügungsbefugnissen* des Gemeinderats auf einzelne seiner Mitglieder oder auf Ausschüsse des Gemeinderats kennt das Gemeindegesetz ebenfalls eine spezielle Delegationsvorschrift: Gemäss Art. 27 GG bestimmt das Organisationsreglement die Voraussetzungen, unter denen die Gemeinde einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen des Gemeinderats für bestimmte Geschäfte oder Geschäftsbe-

reiche selbständige Entscheidkompetenzen zuweisen kann. Nach dieser Vorschrift sind nach dem Verständnis des Regierungsrats im Organisationsreglement (oder der Gemeindeordnung) nicht die delegierten Entscheidbefugnisse im Einzelnen zu regeln. Verlangt sei nur, dass die Gemeinden eine für ihre Bedürfnisse angepasste Regelung treffen und festlegen, wer (welches Organ) Entscheidungsbefugnisse übertragen kann und in welcher Form (durch Reglement oder Verordnung) dies zu geschehen hat (RRB 12.12.2001, in BVR 2002 S. 537 E. 4; ebenso Stefan Müller, a.a.O., Art. 27 N. 3; leicht anders der Vortrag des Regierungsrats zu Art. 27 GG, wonach auch zu regeln sei, was delegiert werden dürfe [Tagblatt des Grossen Rates 1997, Beilage 61, S. 24]). Eine generelle, die Verfügungsbefugnis nicht der Sache nach spezifizierende Delegationsermächtigung enthält Art. 58 Abs. 4 GO der EG A.___ (vgl. Text in E. 4.1). Der Gemeinderat [von A.___] hat davon im Einbürgerungsrecht mit dem Erlass der kommunalen EbüV Gebrauch gemacht. Zu fragen bleibt, ob dies zulässig ist.

4.4 Die angeführten Überlegungen des Regierungsrats und des Bundesgerichts überzeugen. In diesem Licht ist Art. 69 Abs. 3 KV nicht direkt anwendbar. Die Zulässigkeit der Delegation beurteilt sich vielmehr danach, ob ihr Gegenstand eher beim «Pol des Unwichtigen» angesiedelt werden darf (vgl. Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in Kälin/Bolz [Hrsg.], a.a.O., S. 129 ff., 140 f.). – Bei der Übertragung der Kompetenz zur Erteilung oder Zusicherung des Gemeindebürgerrechts im Sinn der Einbürgerungsverordnung [von A.___] handelt es sich um die Übertragung von Verfügungsbefugnissen *innerhalb eines Organs – des Gemeinderats – an ein einzelnes seiner Mitglieder* im Fall, dass dieses dem Antrag der Einbürgerungskommission zustimmt. Der bernische Regierungsrat hat im Fall B.___ zu einer Delegation vom Gemeinderat an eines seiner Mitglieder erwogen, dass damit weder die grundlegende Verteilung der Gemeindeaufgaben auf die Gemeindeorgane noch das Verhältnis der Gemeindeorgane zueinander betroffen seien, und weiter:

> «Es geht noch um die Ausgestaltung des Handlungsspielraums und der Feinverteilung der einzelnen Kompetenzen innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Gemeinderates und der unter der gemeinderätlichen Führung stehenden Gemeindeverwaltung.»

Der Regierungsrat schloss, dass der Gemeinderat seine Zuständigkeit daher gestützt auf eine allgemeine Delegationsermächtigung in der Gemeindeordnung gültig durch Verordnung übertragen könne (BVR 2002 S. 537 E. 4 S. 549; Ermächtigungsnorm in E. 1b). – Diese Ansicht überzeugt auch für den vorliegenden Fall: Die EG A.___ durfte ohne Verletzung der Delegationsschranken die Entscheidkompetenz in Einbürgerungssachen in der vorgesehenen Ausgestaltung durch Verordnung regeln. Indem die Direktionsvorsteherin gestützt auf die Empfehlung der nach Massgabe von Art. 3 Abs. 3 EbüV A.___ i.V.m. Art. 59 Abs. 3 GO zusammengesetzten Einbürgerungskommission entscheidet, ist dem Anliegen der demokratischen Abstützung hinreichend Rechnung getragen. Auch die beratende Mitwirkung der Einbürgerungskommission ist rechtsgenüglich verankert (Art. 60 Bst. e und Art. 65 Abs. 2 Bst. b GO i.V.m. Art. 1 ff. EbüV A.___; vgl. E. 4.2). Das Modell [von A.___] vereinigt so das Bedürfnis nach gewisser Flexibilisierung (Teil-Delegation an die Direktionsspitze) mit jenem nach hinreichender «politischer» Abstützung der Einbürgerungsentscheide (Kommissionsempfehlung). Mit der gemeinderätlichen Regelung in Verordnungsform wird im Übrigen der Rechtssicherheit und Voraussehbarkeit zureichend Rechnung getragen. – Die Beschwerde erweist sich damit als begründet.

5.

Der Klarheit halber sei abschliessend Folgendes festgehalten: Das Verwaltungsgericht beurteilt damit weder ein Modell, in dem die Verfügungsbefugnis an eine Kommission delegiert wird, noch ein Modell, in dem die Verfügungsbefugnis an eine der Direktion bzw. dem Departement untergeordnete Organisationseinheit oder an eine «Person aus der Verwaltung» übertragen wird, noch den Fall, dass die Verfügungsbefugnis durch Subdelegation im Sinn von Art. 58 Abs. 4 Satz 2 GO einer «unteren Stufe» zugewiesen wird, noch sonstige Entscheidmodelle. Solche Modelle scheitern allenfalls bereits am geltenden KBüG: Im Licht des in E. 3 Erwogenen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob ein Modell, welches die Verfügungsbefugnis ausserhalb des Gemeinderats ansiedelt, mit Art. 12 Abs. 1 KBüG vereinbar ist. Wohl sollte den Gemeinden ihre Organisationsfreiheit grund-

sätzlich belassen werden. Eines macht die Entstehungsgeschichte aber auch deutlich: Der Grosse Rat ging weitgehend einhellig von der Vorstellung aus, dass die Exekutive das Gemeindebürgerrecht zusichere oder erteile (vgl. insbes. E. 3.3.3). Dieser Standpunkt, der sich auch im Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 KBüG verankert findet, weckt Zweifel, ob der vergleichsweise weit abgesteckte Delegationsrahmen, den (einzig) die Abstimmungsbotschaft nennt («Gemeindegesetzgebung»; vgl. E. 3.3.4), massgebend sein kann. Im Übrigen wäre nach dem in E. 4 Gesagten für weitere Modelle nach Massgabe der allgemeinen Delegationsvorschriften näher zu prüfen, ob sie durch Verordnungsrecht geschaffen werden könnten. Für das Kommissionsmodell jedenfalls wäre nach den Entscheiden in Sachen B.___ eine formellgesetzliche Grundlage verlangt; die Wegleitung 2009 der POM, welche von einer durch den Gemeinderat eingesetzten Kommission spricht (vgl. E. 3.6), erscheint in diesem Licht unzutreffend.

Der kantonale Gesetzgeber hat es in der Hand, in der Frage neu und klar zu legiferieren.

6.

Die Beschwerde der EG A.___ ist somit gutzuheissen und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Die Akten sind an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland zurückzuweisen, damit dieses das Beschwerdeverfahren fortsetze und die Einbürgerungsbeschwerde der Beschwerdegegnerin vom 8. Juli 2008 – angesichts der bisherigen Dauer des Verfahrens unverzüglich – materiell behandle. Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerin und gilt auch das Regierungsstatthalteramt, das im vorliegenden Verfahren wie eine Partei beteiligt ist (Art. 12 Abs. 3 VRPG), als unterliegend. Die Frage der Zuständigkeit des Einbürgerungsorgans wurde im vorinstanzlichen Verfahren von Amtes wegen aufgegriffen. Mit Blick hierauf und den Umstand, dass dadurch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren grundlegende Rechtsfragen zu beurteilen waren, was mit gewissem Aufwand verbunden war, rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten nur im Umfang von einem Viertel der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O.,

Art. 108 N. 3 am Schluss). Die verbleibenden Kosten können nicht erhoben werden, weil Art. 108 Abs. 2 VRPG die Kostenauflage an das Regierungsstatthalteramt untersagt. Der obsiegenden EG A.___ sind für das verwaltungsgerichtliche Verfahren keine Parteikosten zuzusprechen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Regierungsstatthalterin von Bern vom 25. Mai 2009 wird aufgehoben. Die Akten gehen zurück an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland zur Fortsetzung des Beschwerdeverfahrens.

2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden der Beschwerdegegnerin zu einem Viertel, ausmachend Fr. 750.--, auferlegt.

3. Parteikosten werden für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht nicht gesprochen.

4. Zu eröffnen:
   - der Beschwerdeführerin (GU)
   - der Beschwerdegegnerin (GU)
   - dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

   und mitzuteilen:
   - der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
   - dem Amt für Gemeinden und Raumordnung

Der Abteilungspräsident: Der Kammerschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.