Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.27/2002 /dxc

Urteil vom 31. Mai 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Ersatzrichter Loretan,
Gerichtsschreiberin Tophinke.

Einwohnergemeinde Ostermundigen, handelnd durch den Gemeinderat, 3072 Ostermundigen, Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher Dres Ueli Friedrich und Daniel Arn, Kramgasse 70, Postfach, 3000 Bern 8,

gegen

Marino Leber, p.A. Schwegler & Partner, Effingerstrasse 8, Postfach 8121, 3001 Bern,
Urs Fasel, p.A. Schwegler & Partner, Effingerstrasse 8,
Postfach 8121, 3001 Bern,
Beschwerdegegner,
Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Nydegggasse 11/13, 3011 Bern,
Regierungsrat des Kantons Bern, c/o Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, Münstergasse 2, 3011 Bern.

Gemeindeautonomie (Nichtgenehmigung von Art. 65 Abs. 1 lit. d der Gemeindeordnung Ostermundigen)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Bern vom 12. Dezember 2001)

Sachverhalt:
A.
Am 24. September 2000 beschlossen die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde (EG) Ostermundigen die neue Gemeindeordnung (GO). Deren Art. 65 mit dem Randtitel "Verwaltungsorganisation" sieht in Abs. 1 vor, dass der Gemeinderat (Exekutive) eine Verordnung über die Verwaltungsorganisation erlässt, die unter anderem "Zuständigkeiten und Organisation der Kommissionen" (lit. d) regelt.

Marino Leber und Urs Fasel gelangten mit Gemeindebeschwerde an das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und beantragten die Nichtgenehmigung von Art. 65 Abs. 1 GO wegen Verletzung der Delegationsgrundsätze. Das AGR wies die Beschwerde am 3. April 2001 ab und genehmigte die umstrittene Bestimmung. Marino Leber und Urs Fasel führten gegen diese Verfügung Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Bern. Der Regierungsrat hiess das Rechtsmittel am 12. Dezember 2001 teilweise gut und änderte die Verfügung des AGR insoweit, als er Art. 65 Abs. 1 lit. d GO nicht genehmigte. Im Übrigen wies er die Beschwerde ab.
B.
Die EG Ostermundigen hat gegen den Entscheid des Regierungsrats am 14. Januar 2002 staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei insoweit aufzuheben, als Art. 65 Abs. 1 lit. d GO nicht genehmigt wurde.

Marino Leber und Urs Fasel sowie für den Regierungsrat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion beantragen die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1
Der angefochtene Entscheid ist in Anwendung von kantonalem Recht ergangen. Es handelt sich um einen letztinstanzlichen Endentscheid im Sinne von Art. 86 und 87 OG, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich zulässig ist.
1.2 Die Legitimation von Gemeinden zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung immer dann zu bejahen, wenn eine Gemeinde durch den angefochtenen Entscheid in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt wird. Ob sie im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie geniesst, ist nicht mehr Frage des Eintretens, sondern eine solche der materiellen Beurteilung (BGE 124 I 223 E. 1b S. 226).
Der Erlass einer Gemeindeordnung gehört zum hoheitlichen Aufgabenbereich der Gemeinden im Kanton Bern. Die EG Ostermundigen ist daher zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie legitimiert.
1.3 Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, indem der Regierungsrat seinen Entscheid ungenügend begründet habe. Erwiese sich diese Rüge als berechtigt, wäre die Beschwerde ohne Prüfung der übrigen Einwände gutzuheissen. Daher ist sie vorweg zu behandeln (BGE 121 I 230 E. 2a S. 232).
2.1 Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Unabhängig davon greifen die aus Art. 29 Abs. 2 BV folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz, die dem Bürger in allen Streitsachen ein bestimmtes Mindestmass an Verfahrensrechten gewährleisten. Die Beschwerdeführerin beruft sich allein auf Art. 29 Abs. 2 BV. Daher ist vorab, und zwar mit freier Kognition, zu prüfen, ob die unmittelbar aus dieser Bestimmung folgenden Regeln missachtet wurden (BGE 121 I 230 E. 2b S. 232 mit Hinweisen).
2.2 Das durch Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete rechtliche Gehör dient der Sachaufklärung und garantiert dem Betroffenen ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht im Verfahren. Er soll sich vor Erlass des Entscheids zur Sache äussern, erhebliche Beweise beibringen, Einsicht in die Akten nehmen und an der Erhebung von Beweisen mitwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis äussern können, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 122 I 53 E. 4a S. 55 mit Hinweisen). Im Besonderen folgt aus Art. 29 Abs. 2 BV eine grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründungspflicht soll dazu beitragen, dass sich die Behörde nicht von sachfremden Motiven leiten lässt; sie dient in diesem Sinn sowohl der Transparenz der Entscheidfindung als auch der Selbstkontrolle der Behörde. Diese darf sich zwar auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken, muss sich also nicht mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Argument des Beschwerdeführers auseinandersetzen. Die Begründung muss aber dem Betroffenen wie der Rechtsmittelinstanz gestatten, sich ein Bild über die Tragweite des Entscheides zu machen. Daher muss sie wenigstens kurz die Überlegungen darstellen,
von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt (BGE 123 I 31 E. 2c S. 34; ausführlich BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 109 f. mit zahlreichen Hinweisen).
2.3 Die Beschwerdeführerin rügt, der Regierungsrat habe sich im angefochtenen Entscheid nicht mit ihrem im kantonalen Verfahren vorgetragenen Argument befasst, die Genehmigung von Art. 65 Abs. 1 GO dürfe nur verweigert werden, wenn er sich jeder verfassungskonformen Auslegung entziehe.
Zwar trifft es zu, dass sich der Regierungsrat zur verfassungskonformen Auslegung bzw. zur Normerhaltung nicht explizit geäussert hat. Aber auch die Beschwerdeführerin hat dieses Thema im kantonalen Verfahren nur ganz summarisch angeschnitten. Der Regierungsrat hat indessen den Gehalt der umstrittenen Bestimmung im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen der GO, namentlich mit deren Art. 67, beurteilt. Danach bedürfen die ständigen Kommissionen einer Grundlage in einem Erlass (Abs. 1), erlässt der Grosse Gemeinderat ein Reglement über die ständigen Kommissionen (Abs. 2) und kann der Gemeinderat für Angelegenheiten aus seinem Zuständigkeitsbereich durch Verordnung weitere ständige Kommissionen einsetzen (Abs. 3). Weiter hat der Regierungsrat den Inhalt des vom Grossen Gemeinderat am 26. Oktober 2000 beschlossenen Reglements über die ständigen Kommissionen gewürdigt. Er ist zum Ergebnis gelangt, dass Art. 65 Abs. 1 lit. d GO dem

Gemeinderat freie Hand gebe zu entscheiden, welche Aufgaben und Befugnisse er den Kommissionen - auch den ständigen - übertragen wolle, was unzulässig sei. Somit hat sich der Regierungsrat der Sache nach mit der Frage befasst, ob der umstrittenen Bestimmung ein Sinn beigelegt werden kann, der zu ihrer
Erhaltung geführt hätte. Er hat seinen Entscheid in einer Weise begründet, die seine Motive ohne Weiteres erkennen lassen. Ferner war es der Beschwerdeführerin aufgrund der gegebenen Begründung offensichtlich möglich, das Urteil sachgerecht anzufechten. Eine Gehörsverweigerung wegen ungenügender Begründung ist daher zu verneinen.

Nichts anderes ergibt sich aus dem Ablauf des Schriftenwechsels. Die Beschwerdeführerin wurde - vermutlich aufgrund eines Versehens - im Beschwerdeverfahren vor Regierungsrat zunächst nicht zur Einreichung einer Duplik bzw. von Schlussbemerkungen eingeladen. Dies wurde indessen noch rechtzeitig vor der Entscheidfindung nachgeholt. Von einer Gehörsverweigerung kann auch diesbezüglich keine Rede sein.
3.
Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 126 I 133 E. 2 S. 136). Gemäss Art. 111 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV) regelt der Kanton die Grundzüge der Gemeindeorganisation, die Finanzordnung sowie die kantonale Aufsicht. Im Rahmen dieser Grundzüge sollen sich die Gemeinden selbst organisieren können. Sie geniessen daher - unter Vorbehalt der allgemeinen verfassungsrechtlichen Schranken - hinsichtlich ihrer Organisation Autonomie (Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, N. 1 zu Art. 111; Ulrich Zimmerli, ebenda, Gemeinden, S. 203 und 206 f.).

Die Beschwerdeführerin kann sich daher dagegen zur Wehr setzen, dass der Regierungsrat als Aufsichts- und Rechtsmittelbehörde im Genehmigungsverfahren den ihm zustehenden Prüfungsbereich überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden Vorschriften falsch anwendet. Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörde mit freier Kognition, sonst nur auf Willkür hin (BGE 126 I 133 E. 2 S. 136 mit Hinweisen).
4.
4.1 Die Grundzüge der Gemeindeorganisation werden im Kanton Bern durch das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG) geregelt. Gemäss Art. 51 GG enthält das Organisationsreglement der Gemeinde (die Gemeindeordnung) die Grundsätze der Organisation, der Zuständigkeiten und der Mitwirkung der Stimmberechtigten. Das Organisationsreglement bedarf nach Art. 56 GG zu seiner Gültigkeit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Stelle (Abs. 1). Die Genehmigung wird erteilt, wenn das Organisationsreglement rechtmässig und widerspruchsfrei ist (Abs. 2).
4.2 Der Regierungsrat hat Art. 65 Abs. 1 lit. d GO wie erwähnt so verstanden, dass damit dem Gemeinderat freie Hand zukomme zu entscheiden, welche Aufgaben und Befugnisse dieser den Kommissionen - auch den ständigen - übertragen wolle. In diesem Zusammenhang sah er es als bedeutsam an, dass das vom Grossen Gemeinderat am 26. Oktober 2000 beschlossene Reglement über die ständigen Kommissionen zwar 17 ständige Kommissionen bezeichnet, deren Mitglieder vom Grossen Gemeinderat gewählt werden, dass aber auch dieses Reglement in Art. 11 für die Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation der ständigen Kommissionen auf die Verordnung des Gemeinderates über die Verwaltungsorganisation - entsprechend Art. 65 GO - verweist. Daraus folgerte der Regierungsrat, dass der Gemeinderat kraft Art. 65 GO die Zuständigkeiten und Organisation sämtlicher Kommissionen, einschliesslich der 17 mit Reglement des Gemeindeparlamentes eingesetzten, festlege.

Diese Auffassung ist entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin weder unhaltbar noch willkürlich, sondern entspricht dem Wortlaut von Art. 65 Abs. 1 lit. d GO ebenso wie einer systematischen, den Inhalt des Reglements über die ständigen Kommissionen berücksichtigenden Auslegung. Gerade dass dieses Reglement keine Ordnung der Zuständigkeiten der dort aufgeführten Kommissionen vornimmt, sondern diese Aufgabe unter Hinweis auf Art. 65 GO dem Gemeinderat überlässt, spricht gegen die in der Beschwerde vertretene Auffassung, mit Art. 65 Abs. 1 lit. d GO sei vor allem an Kommissionen im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates gedacht worden.

Die Auffassung der Beschwerdeführerin, Art. 65 Abs. 1 lit. d GO könne nur entnommen werden, dass Zu-

ständigkeiten und Organisation lediglich möglicher Inhalt der gemeinderätlichen Verordnung sei, steht in Widerspruch zum Wortlaut von Abs. 1, wonach der Gemeinderat eine Verordnung erlässt - was nach üblicher Terminologie einen Gesetzgebungsauftrag darstellt - , die unter anderem Zuständigkeiten und Organisation der Kommissionen regelt. Der bestimmte Artikel vor dem Wort Kommissionen kann im gegebenen Zusammenhang nur soviel bedeuten wie "aller" Kommissionen. Jedenfalls ist die Auslegung der Beschwerdeführerin nicht leicht nachzuvollziehen; Willkür vermag sie schon gar nicht aufzuzeigen.

Aus den früher als die neue Gemeindeordnung erlassenen Reglementen über verschiedene Sachbereiche wie Schulorganisation, Zivilschutz, Abwasser, Abfall etc., die auch die Aufgaben und Zuständigkeiten von Kommissionen regeln, kann über den heutigen Rechtszustand und die Bedeutung von Art. 65 GO nichts Zwingendes abgeleitet werden. Zwar könnte der Gemeinderat wegen des Grundsatzes des Parallelismus der Formen nicht ohne Weiteres die Zuständigkeitsvorschriften in diesen Reglementen ändern (Jürg Wichtermann, in: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern [Kommentar GG], N. 8 Vorbem. zu Art. 50-60); da sie alle aus der Zeit vor der neuen Gemeindeordnung stammen, geben sie aber keine zuverlässigen Hinweise darauf, wie diese auszulegen ist. Zu erwarten ist vielmehr, dass diese älteren Reglemente - soweit nicht kantonale Vorschriften dem entgegenstehen - bei nächster Gelegenheit revidiert würden, um sie der in Art. 65 GO vorgesehenen Ordnung anzupassen. Jedenfalls stellen sie keinen Tatbeweis des Gemeinderates dafür dar, dass sich Art. 65 Abs. 1 lit. d GO nur auf Kommissionen aus dem Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates bezieht.
4.3 Die Beschwerdeführerin kann sich in diesem Zusammenhang auch nicht auf BGE 96 I 369 berufen. In diesem Urteil hat das Bundesgericht festgehalten, dass den Gemeinden bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe des kommunalen Rechts ein Beurteilungsspielraum zusteht, den auch die übergeordneten kantonalen Behörden zu respektieren haben. Die von der Beschwerdeführerin zitierten Passagen, die teilweise aus dem Zusammenhang gerissen werden, sind vorliegend nicht massgeblich, weil nicht ein unbestimmter Gesetzesbegriff auszulegen ist. Damit bleibt es dabei, dass die Auslegung von Art. 65 GO im angefochtenen Entscheid nur auf Willkür hin zu überprüfen ist.
5.
Der Regierungsrat hat die Widerrechtlichkeit von Art. 65 Abs. 1 lit. d GO vor allem in der Missachtung delegationsrechtlicher Grundsätze erblickt. Die Beschwerdeführerin stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, beim Erlass der Gemeindeordnung handle es sich um kommunale Verfassungssetzung, in deren Rahmen die Stimmberechtigten eine originäre Zuständigkeit des Gemeinderates geschaffen hätten. Auf diesen Vorgang seien die Delegationsgrundsätze nicht anzuwenden.
5.1 Der Grundsatz der Gewaltenteilung, der nach der langjährigen Rechtsprechung des Bundesgerichts durch sämtliche Kantonsverfassungen als Individualrecht der Bürger gewährleistet wird (BGE 126 I 180 E. 2a/aa S. 182; Urteil des Bundesgerichts vom 21. März 2000, ZBl 102/2001 S. 265 E. 2b, je mit Hinweisen), schützt das Legalitätsprinzip im Zusammenhang mit der Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hängen daher Legalitätsprinzip und Delegationsvoraussetzungen eng zusammen, indem zumindest die Frage, was notwendiger Inhalt von Gesetzen zu sein hat, und die Frage der Übertragung von gesetzgeberischen Befugnissen miteinander verknüpft sind (Roland Feuz, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002, S. 80 ff.; Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 141). Soweit das kantonale Recht keine ausdrückliche Regelung enthält, gelangen subsidiär die vom Bundesgericht entwickelten bundesverfassungsrechtlichen Regeln zur Anwendung (die bisweilen als "gemeineidgenössisches kantonales Staatsrecht" bezeichnet werden, vgl. Kälin a.a.O., S. 146). Danach ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtssetzungszuständigkeiten an die Regierung
zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt wird (ZBl 102/2001 S. 265 E. 2b mit Hinweisen).
5.2 Art. 66 KV verankert ausdrücklich den Grundsatz der Gewaltenteilung, und Art. 69 KV regelt die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen und formuliert in diesem Zusammenhang in Abs. 4 Grundsätze über den Inhalt der formellen Gesetze (vgl. dazu Kälin, a.a.O., S. 136 ff.). Diese Vorschriften richten sich in erster Linie an die kantonalen Behörden. Einige Grundsätze sind allerdings für das bernische Staatsrecht von derart grundlegender Natur, dass sie auch für die Gemeinden von Bedeutung sind (Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, N. 1 vor Art. 66). Insbesondere haben die Gemeinden entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bereits bei der grundsätzlichen Zuweisung von Rechtssetzungsbefugnissen an die Exekutive

die Delegationsgrundsätze des übergeordneten Rechts zu beachten (Wichtermann, Kommentar GG, N. 3 f. zu Art. 52; N. 3 zu Art. 53; N. 11 Vorbem. zu Art. 50-60, mit Hinweis auf die Materialien). Unbestritten ist im Übrigen - und wird von der Beschwerdeführerin ausdrücklich anerkannt -, dass das Gesetzmässigkeitsprinzip auch für die Gemeinden gilt, und zwar auch im Bereich der Leistungsverwaltung und der Gemeindeorganisation (Wichtermann, Kommentar GG, N. 8 Vorbem. zu Art. 50-60 und Ueli Friedrich, Kommentar GG, N. 1 zu Art. 68).

Zwar enthält das Gemeindegesetz in Art. 53 ausdrückliche Regeln nur für die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen, welche von der Zuständigkeitsordnung der Gemeinde bereits einem bestimmten Organ zugewiesen worden sind (Wichtermann, a.a.O., N. 1 zu Art. 53). Da sich indessen diese Regeln eng an die bundesgerichtliche Rechtsprechung über die Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen anlehnen, die wiederum für die Gemeinde verbindliches Verfassungsrecht darstellt, ist nicht einzusehen, weshalb sie auf die originäre Zuordnung von Zuständigkeiten in der Gemeindeordnung nicht zumindest analog sollten angewendet werden können. Die Argumentation der Beschwerdeführerin, welche die Delegationsregeln in diesem Zusammenhang nicht für anwendbar hält, läuft darauf hinaus, dass die Gemeinden frei wären, die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive ohne Rücksicht auf übergeordnetes Verfassungs- und Gesetzesrecht zu regeln und damit den Grundsatz der Gesetzmässigkeit in seiner demokratischen Funktion auszuhöhlen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass das Organisationsreglement von den Stimmberechtigten der Gemeinde Ostermundigen angenommen wurde. Selbst von den Stimmberechtigten angenommene Erlasse können sich aufgrund ihres Inhalts in einzelnen Punkten als rechtswidrig erweisen, auch hinsichtlich der Delegation bzw. Verteilung von Rechtssetzungsbefugnissen.

5.3 In der Literatur wird bisweilen der Verzicht auf die Figur der Delegation gefordert (vgl. Georg Müller, Möglichkeiten und Grenzen der Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse im demokratischen Rechtsstaat, ZBl 99/1998 S. 1 ff., 16 ff.; siehe auch Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 331b). Sowohl die Berner als auch die Bundesverfassung nehmen allerdings ausdrücklich auf die Delegation Bezug (Art. 69 KV, Art. 164 BV). Das von Georg Müller vorgeschlagene Konzept erblickt in der Zuweisung von Gesetzgebungsbefugnissen nicht die Übertragung von an sich dem (formellen) Gesetzgeber zustehenden Befugnissen, sondern die Konkretisierung einer grundsätzlich bereits durch die Verfassung vorgenommenen Verteilung der Rechtssetzungskompetenzen. Der Verzicht auf die Figur der Delegation ändert mit anderen Worten nichts daran, dass im Streitfall zu entscheiden ist, ob eine Regelungskompetenz aufgrund bestimmter - verfassungsrechtlicher und damit für die Gemeinden verbindlicher - Kriterien dem formellen Gesetzgeber zusteht oder ob sie der Exekutive überlassen werden kann.

5.4 In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Regelung der Kommissionen im Gemeindegesetz zukommt. Gemäss Art. 28 Abs. 1 GG bestimmen die Gemeinden in einem Erlass die Aufgaben, Zuständigkeiten und die Organisation der ständigen Kommissionen, soweit nicht übergeordnete Vorschriften bestehen. Erlass ist ein Oberbegriff, der sowohl Reglemente, d.h. Vorschriften des kommunalen Gesetzgebers (vgl. Art. 50 Abs. 2 GG) als auch Verordnungen, d.h. Vorschriften des Gemeinderates und der ihm untergeordneten Organe (Art. 50 Abs. 3 GG) umfasst. Art. 28 Abs. 1 GG hat indessen nicht die Bedeutung, dass die Gemeinden die Erlassform für die Regelung der Kommissionen völlig frei wählen können. Die flexible Regelung in Art. 28 GG nimmt bloss Rücksicht darauf, dass in den sehr unterschiedlichen Gemeinden des Kantons Bern auch sehr verschiedene Regelungsbedürfnisse bestehen können. So kann sich eine Gemeinde allenfalls mit ganz wenigen Kommissionen begnügen, denen überdies nur beratende Funktion zukommt. In diesem Fall genügt eine Verordnung des Gemeinderates als gesetzliche Grundlage (Stefan Müller, Kommentar GG, N. 3 zu Art. 28).

Die Beschwerdeführerin scheint der Ansicht zu sein, der in Art. 28 Abs. 1 GG enthaltene Vorbehalt übergeordneter Vorschriften habe zur Folge, dass die Gemeinden in der Wahl der Erlassform zur Regelung der Kommissionen frei seien, soweit das übergeordnete Recht nicht ausdrücklich etwas anderes vorsehe. Dieser Auffassung kann nach dem Ausgeführten nicht gefolgt werden. Der Vorbehalt in Abs. 1 bezieht sich offensichtlich auf die in Art. 28 GG behandelte Regelung der Kommissionen insgesamt, nicht bloss auf die Erlassform. Was diese betrifft, gelten die zuvor dargelegten Anforderungen des Gesetzmässigkeitsgrundsatzes und der daraus abgeleiteten Delegationsgrundsätze.

6.

Die Beschwerdeführerin macht eventualiter geltend, dass die Voraussetzungen für eine Gesetzesdelegation vorliegend erfüllt seien. Da es sich hierbei um die Anwendung von Verfassungsrecht handelt, prüft das Bundesgericht die sich stellenden Fragen frei.
6.1 Wenn die Gemeinden die Regeln über die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen - auch beim Erlass des Organisationsreglementes - zu beachten haben, so bedeutet das nicht, dass sie die Vorschriften von Art. 69 KV unbesehen anwenden müssen. Auch die in E. 5.1 wiedergegebene Formel des Bundesgerichts zu den Delegationsgrundsätzen vermittelt in der hier vorliegenden Konstellation nur beschränkt Anhaltspunkte. Hingegen liegt es nahe, sich an Art. 53 GG zu orientieren. Art. 53 Abs. 2 GG bezeichnet die Delegation grundlegender und wichtiger Rechtssätze als unzulässig. Zu diesen gehören unter anderem Vorschriften über die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden (Wichtermann, Kommentar GG, N. 14 zu Art. 53). Damit stellt sich die Frage, ob die dem Gemeinderat in Art. 65 Abs. 1 lit. d GO übertragenen Kompetenzen Grundzüge der Organisation und der Behördenaufgaben betreffen, ob sie mit anderen Worten grundlegende und wesentliche Aspekte der Gemeindeorganisation zum Gegenstand haben.
6.2 Als wichtig und damit erhöhter demokratischer Legitimation bedürftig werden allgemein etwa Bestimmungen bezeichnet, die zentrale Fragen der Machtverteilung in einem Gemeinwesen berühren (Feuz, a.a.O., S. 184). Walter Kälin unterscheidet die beiden Pole des (sehr) Wichtigen und des (völlig) Unwichtigen. Dem ersten Pol ordnet er unter anderem die Schaffung von Behörden samt den Grundzügen ihrer Organisation sowie die Grundsätze der Behördenzuständigkeit (Hauptaufgaben) zu, während er Details der Behördenorganisation und die Konkretisierung der Zuständigkeiten dem zweiten Pol zuweist. Eine Regelung auf Verordnungsstufe sei zulässig, wenn der Regelungsgegenstand nicht "nahe beim Pol des Wichtigen anzusiedeln" sei (Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 140 f.). Fritz Gygi verlangt, dass das Grundgefüge der öffentlichen Verwaltungsorganisation in der Verfassung oder im Gesetz festgelegt werde (Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 79).

Der Regierungsrat weist im angefochtenen Entscheid darauf hin, dass in Ostermundigen wie in zahlreichen andern grösseren Gemeinden die Kommissionen wichtige Gemeindeaufgaben übernehmen und deshalb die Ausgestaltung der Gemeindeorganisation wesentlich prägen. Er hält deshalb die Frage nach der Einsetzung von Kommissionen mit eigenen Entscheidungskompetenzen für "wesentlich und wichtig" im Sinne der Delegationsgrundsätze. Weiter hält der Regierungsrat dafür, wer über die Einsetzung einer Kommission befinde, müsse auch die Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Behörde in den Grundzügen festlegen.

Diese Ansicht überzeugt, und die Beschwerdeführerin hält ihr denn auch kaum etwas Substanzielles entgegen. Es erscheint richtig, jedenfalls die Einsetzung von Kommissionen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen als wichtige und grundlegende organisatorische Entscheidung anzusehen. Unter dieser Prämisse ist es inkonsequent, den Grossen Gemeinderat in einem Reglement zwar die ständigen Kommissionen bezeichnen und ihre Wahl regeln, ihn indessen nicht auch die wesentlichen Aufgaben dieser Kommissionen umreissen und die Frage entscheiden zu lassen, ob ihnen selbständige Entscheidungskompetenzen zukommen oder nicht. Diese Fragen betreffen unmittelbar die Schaffung von Behörden samt den Grundzügen ihrer Organisation und Zuständigkeit und sind daher grundlegend und wichtig (im Ergebnis gleich Stefan Müller, Kommentar GG, N. 2 f. zu Art. 28). Wenn die Beschwerdeführerin darauf hinweist, dass die Kommissionen nicht unbedingt im Organisationsreglement zu ordnen sind, so ist dies ohne Zweifel richtig, geht aber an der hier zu entscheidenden Frage vorbei, ob dafür ein Reglement oder eine Verordnung erforderlich ist. Auch trifft es zu, dass die Bezeichnung der Kommissionen einen ersten Hinweis auf deren Tätigkeit bzw. Aufgaben erteilt. Dieser
Hinweis ist indessen äusserst unbestimmt und deshalb ungenügend. So sind bei verschiedenen Kommissionen, etwa der Kultur-, der Planungs-, der Hochbau- und der Gemeindebetriebskommission, auch im Grundsätzlichen recht unterschiedliche Aufgabenumschreibungen denkbar. Entsprechend besteht auch im Grundsätzlichen ein Regelungsbedarf. Von nichts anderem geht letztlich Art. 11 des Reglements über die ständigen Kommissionen aus.

Die Beschwerdeführerin behauptet, es sei unpraktikabel, für Kommissionen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen eine Grundlage nicht bloss in einer Verordnung, sondern in einem Reglement zu verlangen. Weshalb dem so sein sollte, bleibt Geheimnis der Beschwerdeführerin und kann mangels näherer Begründung dahingestellt bleiben.
7.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Verfahrenskosten hat die Beschwerdeführerin nicht zu tragen (Art. 156 Abs. 2 OG). Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner beantragen eine angemessene Entschädigung. Mit Blick auf die Komplexität der vorliegenden Streitsache und den für die Ausarbeitung der Beschwerdeantwort gebotenen Aufwand rechtfertigt es sich, den beiden Beschwerdegegnern eine Umtriebsentschädigung von je Fr. 500.– zulasten der Beschwerdeführerin zuzusprechen (Art. 159 OG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 des Tarifs über die Entschädigung an die Gegenpartei für das Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.119.1]).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Eine Gerichtsgebühr wird nicht erhoben.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit je Fr. 500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Amt für Gemeinden und Raumordnung und dem Regierungsrat des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 31. Mai 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: