

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 143/2023

Urteil vom 18. März 2025

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichterin Ryter, Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Müller.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Schlegel,
Beschwerdeführer,

gegen

1. Einwohnergemeinde Biel/Bienne,
handelnd durch den Stadtrat, Ratssekretariat, Zentralstrasse 49, 2501 Biel/Bienne,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Philipp Straub,
2. Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne,
Hauptstrasse 6, 2560 Nidau,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Forderung aus Auftrag für Sonderprüfung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 24. Januar 2023 (100.2020.424U).

Sachverhalt:

A.

2014 kam es in der Einwohnergemeinde Biel zu einer Administrativuntersuchung in der Direktion Soziales und Sicherheit. Im Jahr 2015 beauftragte der Stadtrat der Einwohnergemeinde Biel seine Geschäftsprüfungskommission (GPK) mit einer nachträglichen Aufarbeitung jener Administrativuntersuchung. Gemäss Beschluss des Stadtrates vom 26. Februar 2015 sollten "die Ereignisse rund um die Einleitung, Durchführung und Auswertung der Administrativuntersuchung in der Direktion Soziales und Sicherheit (DSS) sowie die im Nachgang dazu erfolgte Kommunikation" im Rahmen einer sog. Sonderprüfung beurteilt werden. Für die Erstellung des entsprechenden Berichts sah der Stadtrat einen Nachkredit mit "Kostendach von CHF 50'000.–" vor.

In Umsetzung des Beschlusses vom 26. Februar 2015 betraute die GPK am 1. Juli 2015 den damals an der Universität U. _____ lehrenden (Art. 105 Abs. 2 BGG) A. _____ mit der Durchführung der Sonderprüfung. Am 6. Januar 2016 liess A. _____ der GPK den "Bericht über die Sonderprüfung", datierend vom 5. Januar 2016, zukommen. In der Folge kam es zu Meinungsverschiedenheiten über die Höhe der ihm geschuldeten Vergütung. Die Einwohnergemeinde Biel bezahlte A. _____ einen Betrag von Fr. 50'000.–.

B.

Am 31. Juli 2018 erhob A. _____ beim Regierungsstatthalteramt Biel Klage gegen die Einwohnergemeinde Biel und machte eine Forderung von Fr. 84'866.90 (brutto) zuzüglich Verzugszins geltend. Mit Entscheid vom 15. Oktober 2020 hiess das Regierungsstatthalteramt die Klage teilweise gut, verpflichtete die Einwohnergemeinde Biel zur Zahlung von Fr. 5'600.– zuzüglich Verzugszins und wies die Klage im Übrigen ab. Die dagegen von A. _____ erhobene Appellation wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern mit Urteil vom 24. Januar 2023 ab.

C.

A. _____ führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 24. Januar 2023. Er beantragt dem Bundesgericht die Aufhebung der kantonalen Entscheide und die Rückweisung an die Vorinstanz zum erneuten Entscheid. Eventualiter sei die Einwohnergemeinde Biel zu verpflichten, ihm Fr. 79'266.90 zuzüglich Verzugszins zu bezahlen.

Das Verwaltungsgericht nimmt am 19. April 2023 zur Beschwerde Stellung und beantragt die Abweisung des Rechtsmittels. Die Einwohnergemeinde Biel lässt sich am 24. April 2023 vernehmen; auch sie schliesst auf Beschwerdeabweisung, soweit auf das Rechtsmittel eingetreten werden könne. Das Regierungsstatthalteramt verzichtet auf Vernehmlassung. A. _____ repliziert am 17. Mai 2023.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit (Art. 29 Abs. 1 BGG) und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 149 II 462 E. 1.1; 147 I 268 E. 1).

1.1. Die Beschwerde richtet sich gegen einen verfahrensabschliessenden Entscheid einer letzten kantonalen Instanz in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Umstritten ist eine Forderung aus einem öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnis (zur Qualifikation E. 3 hiernach). Es liegt kein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG vor und die Streitwertgrenzen von Art. 85 BGG sind nicht anwendbar (vgl. Urteil 1C 460/2023 vom 6. August 2024 E. 1.1).

1.2. Anfechtungsobjekt im bundesgerichtlichen Verfahren bildet das Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichts. Der Entscheid der Vorinstanz des kantonalen Verwaltungsgerichts wird durch dessen Urteil ersetzt und gilt vor Bundesgericht als mitangefochten. Er kann nicht selbständig angefochten werden (sog. Devolutiveffekt: BGE 136 II 539 E. 1.2; Urteile 2C 336/2023 vom 25. Juli 2024 E. 1.3; 2C 58/2023 vom 22. März 2024 E. 1.2). Soweit der Beschwerdeführer auch die Aufhebung des Entscheids des Regierungsstatthalteramts vom 15. Oktober 2020 verlangt, kann daher auf die Beschwerde mangels Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden.

1.3. Da die Beschwerde an das Bundesgericht ein reformatorisches Rechtsmittel ist (Art. 107 Abs. 2 BGG), darf sich die beschwerdeführende Partei grundsätzlich nicht darauf beschränken, die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu beantragen, sondern muss einen Antrag in der Sache stellen (BGE 137 II 313 E. 1.3). Vorliegend wird aus der Beschwerdebegründung deutlich, dass der Beschwerdeführer - obschon er im Hauptpunkt die Rückweisung beantragt - die Zahlung eines seiner Ansicht nach geschuldeten Mehrbetrags erreichen will. Nach Treu und Glauben ausgelegt, liegt damit ein zulässiger reformatorischer Antrag vor (vgl. Urteile 2C 31/2024 vom 9. Juli 2024 E. 1.2; 1C 499/2019 vom 7. Juli 2020 E. 1).

1.4. Da die weiteren Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 89 Abs. 1 BGG), ist auf die form- und fristgerechte Beschwerde im Übrigen einzutreten.

2.

2.1. Das Bundesgericht prüft die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei (Art. 95 lit. a und lit. c BGG; BGE 147 I 136 E. 1.4; 141 V 234 E. 2). Die Auslegung und Anwendung des einfachen kantonalen Rechts untersucht es hingegen einzig auf ihre Vereinbarkeit mit dem Willkürverbot und anderen verfassungsmässigen Rechten (BGE 146 I 11 E. 3.1.3; Urteil 2C 900/2022 vom 12. Juli 2024 E.

2.1). Obschon das Bundesgericht das Recht von Amtes wegen anwendet (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft es lediglich die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 147 I 73 E. 2.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungsobliegenheit (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 149 I 105 E. 2.1; 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2). Die beschwerdeführende Partei hat klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Urteils aufzuzeigen, inwiefern das angerufene Grundrecht verletzt worden sein soll (BGE 148 I 104 E. 1.5; 143 I 1 E. 1.4; Urteil 2C 534/2022 vom 21. April 2023 E. 2.1).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Von diesen Sachverhaltsfeststellungen weicht es nur ab, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinn von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung dieses Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei "willkürlich" (BGE 147 I 73 E. 2.2).

3.

Letztinstanzlich ist umstritten, ob dem Beschwerdeführer aus dem Rechtsverhältnis mit der Beschwerdegegnerin 1 zusätzlich zur bereits geleisteten bzw. zugesprochenen Vergütung (von Fr. 50'000.– plus Fr. 5'600.00 gemäss Entscheid des Regierungstatthalteramtes) eine Entschädigung zusteht. Vorab ist auf die Qualifikation dieses Rechtsverhältnisses einzugehen.

3.1. Schliessen das Gemeinwesen und eine Privatperson eine Vereinbarung ab, die unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient, liegt in der Regel ein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor (BGE 134 II 297 E. 2.2; 128 III 250 E. 2b; Urteil 1C 602/2018 vom 3. Juli 2019 E. 3.1). Ein solcher Vertrag ist zulässig, sofern das Gesetz eine vertragliche Lösung nicht ausschliesst und er die geeignetere Handlungsform ist als die Verfügung. Ausserdem darf der verwaltungsrechtliche Vertrag nicht gegen gültige Rechtsnormen verstossen und muss auf einem generell-abstrakten, genügend bestimmten Rechtssatz beruhen, der in Form eines Gesetzes erlassen worden sein muss, wenn es sich um eine wichtige Regelung handelt (vgl. BGE 136 I 142 E. 4.1; Urteile 1C 460/2023 vom 6. August 2024 E. 6.2; 2C 305/2022 vom 12. Oktober 2022 E. 3.1).

Die Kognition des Bundesgerichts ist entsprechend den allgemeinen Grundsätzen (E. 2.1 hiavor) beschränkt, wenn ein Vertragsverhältnis des kantonalen Rechts zu beurteilen ist. Die unrichtige Anwendung und Auslegung des kantonalen Rechts kann grundsätzlich nur über das Willkürverbot erfasst werden (vgl. BGE 144 V 84 E. 6.2.2; Urteile 9C 15/2024 vom 18. Juli 2024 E. 5.4.1; 2C 1085/2019 vom 8. Mai 2020 E. 4). Dies gilt auch für Bestimmungen des Bundeszivilrechts, die auf kantonal-rechtliche Vertragsverhältnisse ergänzend zur Anwendung kommen, weil der betreffende Kanton keine eigene Regelung erlassen hat. In dieser Konstellation wird Bundesrecht zu subsidiärem kantonalem Recht, dessen Anwendung das Bundesgericht nur auf Verletzung von Bundesrecht hin überprüft (Urteile 2C 824/2015 vom 21. Juli 2016 E. 3.2; 2C 894/2019 vom 11. November 2019 E. 2.2.1).

3.2. Die Vorinstanz erwog, die Beschwerdegegnerin 1 habe den Beschwerdeführer mit der Durchführung einer Sonderprüfung mandatiert. Die Sonderprüfung sei ein Instrument der parlamentarischen Aufsicht. Wer eine Sonderprüfung durchführe, nehme damit eine öffentliche Aufgabe wahr. Das öffentlich-rechtliche Vertragsverhältnis entspringe dem kantonalen Recht und finde seine Rechtsgrundlagen in Art. 19 Abs. 4 des Gesetzes des Kantons Bern vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21), Art. 64 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 sowie Art. 86 Abs. 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) (angefochtenes Urteil, E. 1.3.2). Da der Beschwerdeführer in der Durchführung der Sonderprüfung über einen erheblichen Entscheidungsfreiraum verfügt habe, liege ein öffentlich-rechtlicher Auftrag vor (angefochtenes Urteil, E. 3.6).

3.3. Der Beschwerdeführer kritisiert weder die Einordnung des strittigen Rechtsverhältnisses als öffentlich-rechtlich noch macht er - wie noch vor dem kantonalen Gericht - geltend, es liege ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis vor. Die auf kantonales Recht gestützte Qualifikation des Rechtsverhältnisses durch die Vorinstanz kann das Bundesgericht mangels einer Willkürüge nicht überprüfen. Letztinstanzlich umstritten ist der Inhalt des öffentlich-rechtlichen Auftrags, konkret die Höhe der Vergütung (E. 5 hiernach).

4.

Vor dem kantonalen Gericht fand am 23. November 2022 eine Verhandlung statt. Der Beschwerdeführer rügt eine unvollständige Protokollierung des damals Gesagten und damit eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV. Diese Rüge ist vorab zu behandeln (vgl. zur formellen Natur des Anspruchs auf rechtliches Gehör BGE 147 III 586 E. 5.2.1).

4.1. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) leitet sich die allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden ab. Sie ist das Gegenstück zum Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht der Parteien. Dazu gehört die Pflicht zur Protokollierung entscheidrelevanter Abklärungen, Einvernahmen und Verhandlungen im Rechtsmittelverfahren (BGE 142 I 86 E. 2.2; 130 II 473 E. 4.2; 124 V 389 E. 4a und 4b). Das Protokoll dient einerseits als Gedächtnisstütze und soll dem Gericht ermöglichen, die Ausführungen der Parteien tatsächlich zur Kenntnis zu nehmen und pflichtgemäss zu würdigen. Andererseits soll es Auskunft über die Einhaltung der Verfahrensvorschriften geben und die Rechtsmittelinstanzen in die Lage versetzen, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen (BGE 142 I 86 E. 2.2).

4.2. Die Vorinstanz nahm die Plädoyernotizen des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers anlässlich der Verhandlung vom 23. November 2022 zu den Akten (Art. 105 Abs. 2 BGG). Insoweit ist der Parteivortrag aktenkundig und der Beschwerdeführer beanstandet diese Protokollierung nicht. Er macht aber geltend, der zweite Schlussvortrag und der dritte Parteivortrag der Parteivertreter sowie sein persönliches Schlusswort seien inhaltlich nicht mehr protokolliert worden. In diesem Rahmen habe der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers die Schadenshöhe vorgetragen, was seitens der Beschwerdegegnerin 1 unbestritten geblieben sei. Weiter habe der Beschwerdeführer in seinem Schlusswort dargelegt, wie es ab November 2015 zu einem grossen politischen Konflikt in Biel gekommen sei.

4.3. Die Vorinstanz bringt in ihrer Vernehmlassung vor, anlässlich der Verhandlung habe keine "Beweisaufnahme" stattgefunden. Vielmehr hätten die Parteien - auf Antrag des Beschwerdeführers - ihre Argumente nochmals mündlich in einer öffentlichen Gerichtssitzung vortragen können. Da die Rechtsvertreter in ihren Schlussvorträgen an ihren Rechtsbegehren festgehalten und auf die bisherigen (umfangreichen) Rechtsschriften verwiesen hätten, habe kein Anlass bestanden, das im Rahmen des Plädoyers bzw. Schlusswortes Vorgetragene im Einzelnen zu protokollieren. Die Parteien hätten zudem Gelegenheit gehabt, ihre schriftlichen Parteivorträge im Anschluss an die Verhandlung abzugeben, wovon der Beschwerdeführer bzw. dessen Rechtsvertreter Gebrauch gemacht habe. Den Parteien sei das Protokoll im Anschluss an die Verhandlung mit Verfügung vom 24. November 2022 zugestellt worden. Das Protokoll sei nicht beanstandet worden. Fraglich sei, ob der Beschwerdeführer sich treuwidrig verhalte, wenn er zunächst stillschweigend den Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens abwarte und das Protokoll erst anschliessend auf dem Rechtsmittelweg kritisiere, nachdem das Urteil zu seinen Ungunsten ausgefallen sei.

Der Beschwerdeführer hält den Ausführungen der Vorinstanz in seiner Replik zusammengefasst entgegen, die Plädoyernotizen seien nicht am Ende der Verhandlung, sondern zu Beginn abgegeben worden.

4.4. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es entsprechend dem Prinzip von Treu und Glauben nicht zulässig, formelle Rügen, die in einem früheren Prozessstadium hätten geltend gemacht werden können, erst bei ungünstigem Verfahrensausgang vorzubringen. Die entsprechende Rüge gilt als verwirkt (BGE 143 V 66 E. 4.3; 135 III 334 E. 2.2; 132 II 485 E. 4.3; Urteil 1C 655/2023 vom 16. Mai 2024 E. 2.4). Diese Rechtsprechung bezieht sich vor allem auf die korrekte Zusammensetzung einer Behörde (vgl. BGE 143 V 66 E. 4.3; 141 III 210 E. 5.2; 132 II 485 E. 4.3; Urteil 1C 655/2023 vom 16. Mai 2024 E. 2.4 mit Hinweisen). Doch hat sie das Bundesgericht auch auf andere formelle Rügen angewendet, so auf den Vorwurf der nicht gehörig gewährten Akteneinsicht (Urteil 1C 678/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 4.2), auf die angeblich nicht korrekte Eröffnung eines Gutachtens (Urteil 5A 407/2024 vom 7. August 2024 E. 4.1.3) und die nicht ordnungsgemässe Publikation einer Baubewilligung (BGE 143 V 66 E. 4.3. mit Hinweis auf das Urteil 1C 150/2012 vom 6. März 2013 E. 2.3 ff.).

4.5. Vorliegend nahm die Vorinstanz die Plädoyernotizen des Rechtsvertreters anlässlich der Verhandlung vom

23. November 2022 unstrittig entgegen. Das damals Gesagte ist insoweit dokumentiert und lag der Vorinstanz als Entscheidungsgrundlage vor. Die Gehörsrüge des Beschwerdeführers beschränkt sich auf die letzten mündlichen Äusserungen der Parteivertreter und von ihm persönlich. In dieser Hinsicht hätte der Beschwerdeführer unmittelbar nach der - unstrittig erfolgten - Zustellung des Protokolls im kantonalen Verfahren reagieren müssen. Wenn er damit bis zum für ihn ungünstigen Verfahrensabschluss zuwartet, ist er vor Bundesgericht gestützt auf die dargelegte Rechtsprechung (E. 4.4 hiervor) nicht mehr zu hören. Der Grundsatz von Treu und Glauben spricht dafür, vom Beschwerdeführer die sofortige Geltendmachung allfälliger Mängel der Protokollierung im kantonalen Verfahren zu fordern. Dies muss jedenfalls dann gelten, wenn - wie vorliegend - ein Protokoll existiert, das im Grossen und Ganzen die relevanten Standpunkte enthält und lediglich die Protokollierung von zusätzlichen Vorträgen strittig ist.

4.6. Die Rüge der gegen Art. 29 Abs. 2 BV verstossenden Protokollierung erweist sich aus diesen Gründen als nicht stichhaltig.

5.

In der Hauptsache ist der Inhalt des öffentlich-rechtlichen Auftrags zwischen den Parteien umstritten. Während der Beschwerdeführer zusammengefasst geltend macht, er sei nach Aufwand zu entschädigen, stellt sich die Beschwerdegegnerin auf den Standpunkt, es sei ein Kostendach vereinbart worden. Das kantonale Gericht legte den Vertrag aus und schloss auf ein Kostendach von Fr. 50'000.-.

5.1. Die auftraggebende Behörde ist in einem öffentlich-rechtlichen Auftragsverhältnis grundsätzlich verpflichtet, den Auftragnehmer für seine Bemühungen zu entschädigen (vgl. Urteil 2C 657/2017 vom 22. August 2019 E. 2.2.3). Die Höhe der Vergütung kann, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht, direkt zwischen den Parteien vereinbart werden (ROBERT SCHIBLI, Der öffentlich-rechtliche Auftrag, 2023, S. 266). Das Legalitätsprinzip verlangt nicht zwingend eine rechtssatzmässige Festlegung der Vergütung, jedenfalls dann nicht, wenn der Vertrag seitens der privaten Partei wissentlich und freiwillig eingegangen worden ist (BGE 129 I 161 E. 2.4; vgl. Urteil 2C 657/2017 vom 22. August 2019 E. 2.2.3; aus der Literatur: SCHIBLI, a.a.O., S. 266; DANIELA THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, 2013, S. 374 f.; ISABELLE HÄNER, Die Einwilligung der betroffenen Person als Surrogat der gesetzlichen Grundlage bei individuell-konkreten Staatshandlungen, ZBl 103/2002 S. 60, 67 ff.).

5.2. Die Auslegung öffentlich-rechtlicher Verträge folgt grundsätzlich den Regeln, die auf zivilrechtliche Verträge anwendbar sind (BGE 144 V 84 E. 6.2.1; Urteile 9C 15/2024 vom 18. Juli 2024 E. 5.4.1; 2C 305/2022 vom 12. Oktober 2022 E. 3.2). Danach ist hauptsächlich auf den übereinstimmenden wirklichen Willen der Parteien abzustellen (empirische oder subjektive Vertragsauslegung gemäss Art. 18 Abs. 1 OR; natürlicher Konsens). Was die Parteien beim Vertragsabschluss gewusst, gewollt oder tatsächlich verstanden haben, ist eine Tatfrage, die das Bundesgericht nur unter Willkür Gesichtspunkten überprüft (BGE 147 III 153 E. 5.1; 144 III 93 E. 5.2.2). Bleibt der natürliche Konsens unbewiesen, ist der Vertrag nach dem Vertrauensprinzip - objektiviert - auszulegen (Art. 2 ZGB). Hierzu gilt es, den mutmasslichen Parteiwillen zu ermitteln, wie er von den jeweiligen Erklärungsempfängern nach Treu und Glauben verstanden werden durfte und musste (normative oder objektive Vertragsauslegung gemäss Art. 2 Abs. 1 ZGB; rechtlicher Konsens). Die Vertragsauslegung nach dem Vertrauensgrundsatz ist eine Rechtsfrage (BGE 147 III 153 E. 5.1; 144 III 93 E. 5.2.3; 144 V 84 E. 6.2.2).

5.3. Zwischen den Parteien ist zunächst strittig, ob der öffentlich-rechtliche Auftrag zwischen ihnen gültig bzw. beständig und der Auslegung zugänglich ist.

5.3.1. Der Auftrag wurde nicht schriftlich abgeschlossen. Die Vorinstanz erwog, die Schriftform sei Gültigkeitserfordernis. Der Vertrag leide daher an einem Formmangel. Da er jedoch bereits weitgehend erfüllt worden sei, scheitere die Berufung auf einen Formmangel am Rechtsmissbrauchsverbot (Art. 2 Abs. 2 ZGB). Auszugehen sei daher zumindest im Ergebnis von einem gültigen Vertragsverhältnis (angefochtenes Urteil, E. 2). In der Folge legte das kantonale Gericht den Vertrag aus und rekonstruierte einen natürlichen Konsens (angefochtenes Urteil, E. 4; dazu E. 5.4.1 hiernach).

5.3.2. Der Beschwerdeführer wirft dem kantonalen Gericht vor, mit dieser Argumentation das Legalitätsprinzip zu verletzen. Die Vorinstanz hätte von der Nichtigkeit des Vertrags wegen eines Formfehlers ausgehen müssen. Gestützt auf das subsidiär anwendbare Bundesprivatrecht sei von einem faktischen Vertragsverhältnis auszugehen. Es verstosse gegen das Legalitätsprinzip, wenn das kantonale Gericht bei dieser Ausgangslage gleichwohl dazu übergehe, den Vertrag auszulegen, und im Ergebnis auf ein Kostendach schliesse.

5.3.3. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und nach überwiegender Lehre ist Schriftlichkeit eine Gültigkeitsvoraussetzung des öffentlich-rechtlichen Vertrags, das heisst in Analogie zu Art. 13 OR muss der Vertrag beidseitig unterschrieben sein (Urteil 1C 61/2010 vom 2. November 2010 E. 4.1; SCHIBLI, a.a.O., S. 208; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, S. 370; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, S. 302; FRANK KLEIN, Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags, 2003, S. 192). Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist jedoch die Berufung auf Formmangel rechtsmissbräuchlich, wenn der formunwirksame Vertrag freiwillig und in Kenntnis des Formmangels bereits vollständig oder mindestens zur Hauptsache erfüllt wurde, sofern nicht die Würdigung aller übrigen Umstände eindeutig zum gegenteiligen Ergebnis führt (BGE 140 III 200 E. 4.2; 112 II 330 E. 2a). So verhält sich rechtsmissbräuchlich, wer einen Vertrag freiwillig, irrtumsfrei und mindestens zur Hauptsache erfüllt hat und hernach den Restanspruch der Gegenpartei unter Verweis auf den Formmangel verweigert (BGE 138 III 401 E. 2.3.1).

5.3.4. Da unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer seine vertragliche Leistung vollumfänglich erbracht hat und einzig die Höhe der Vergütung im Streit liegt, ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz von einem ganz oder zumindest in der Hauptsache erfüllten Vertrag ausging. Zudem ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer als Rechtskundiger den Vertrag in Kenntnis des Formmangels, d.h. irrtumsfrei, und freiwillig erfüllt hat. Er macht im Übrigen auch nichts Abweichendes geltend. Die Berufung auf Formmangel ist deshalb rechtsmissbräuchlich. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben ist somit von einem beständigen Vertragsverhältnis auszugehen.

5.3.5. Die Beschwerde ist daher unbegründet, soweit der Beschwerdeführer der Vorinstanz vorwirft, zu Unrecht von einem zwar formnichtigen, aber gestützt auf Treu und Glauben weiterhin beständigen Vertragsverhältnis auszugehen.

5.4. Strittig ist weiter, ob die Parteien ein Kostendach von Fr. 50'000.– für die Leistungen des Beschwerdeführers vereinbart haben. Sofern diesbezüglich ein natürlicher Konsens erzielt wurde, erübrigt sich eine Auslegung des Vertrags nach dem Vertrauensprinzip (E. 5.2 hiavor).

5.4.1. Die Vorinstanz legte den Vertrag aus und ermittelte einen natürlichen Konsens der Parteien (angefochtenes Urteil, E. 4.5-4.11). In Würdigung der Umstände der Auftragsvergabe und des weiteren Verhaltens der Parteien schloss das kantonale Gericht auf ein verbindliches Kostendach von Fr. 50'000.–. Bereits der Beschluss des Stadtrates vom 26. Februar 2015, welcher dem Beschwerdeführer bekannt gewesen sei, spreche von einem "Kostendach". Zudem sei der Beschwerdeführer im Direktkontakt mit der Auftraggeberin drei Mal auf den Kreditbeschluss des Stadtrates hingewiesen worden. Durch den wiederholten Hinweis sei klar zum Ausdruck gebracht worden, dass es sich bei der Einhaltung des für die externe Begleitung vorgesehenen und bewilligten Kreditrahmens um einen zentralen Aspekt handle. Das gelte umso mehr, als sich die Sonderprüfung auf eine bereits abgeschlossene Administrativuntersuchung bezogen habe, für welche die Gemeinde ebenfalls etliche Ressourcen eingesetzt habe. Der Beschwerdeführer wiederum habe über seinen Aufwand kein Buch geführt (angefochtenes Urteil, E. 4.7). Im Weiteren würdigte die Vorinstanz die Korrespondenz zwischen den Parteien. Der Beschwerdeführer habe darin von einem "Finanzrahmen", einem "Budgetrahmen" und einem "Budget" gesprochen. Dies zeige - so die Vorinstanz -, dass der Beschwerdeführer selbst von einer verbindlichen Kostenvorgabe ausgegangen sei (angefochtenes Urteil, E. 4.9 f.). Auf dieser Grundlage erkannte das kantonale Gericht auf ein Kostendach von Fr. 50'000.– (angefochtenes Urteil, E. 4.11).

5.4.2. Der Beschwerdeführer hält der Vorinstanz entgegen, es sei mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Schriftformerfordernis bei öffentlich-rechtlichen Verträgen nicht vereinbar, wenn die Parteien ein derart

wichtiges und spezifisches Element wie den Vergütungsrahmen mündlich fixierten. Zudem sei nirgends in den verschiedenen Auftragumschreibungen die Rede von einem Kostendach. Ein Kreditbeschluss des Parlaments habe keine Aussenwirkung und könne ihm daher nicht entgegengehalten werden. Zudem habe sich der Beschwerdeführer nie mit einem Kostendach einverstanden erklärt.

5.4.3. Anders als der Beschwerdeführer vorbringt, verlangt das Legalitätsprinzip nicht, dass die Vergütung des öffentlich-rechtlichen Auftrags rechtssatzmässig determiniert ist (E. 5.1 hiavor). Sodann ist die konkrete Ermittlung des subjektiven Parteiwillens durch die Vorinstanz nachvollziehbar. Die Vorbringen des Beschwerdeführers erschöpfen sich weitgehend in einer abweichenden Würdigung der von der Vorinstanz einlässlich gewürdigten Umstände des Vertragsverhältnisses. Diese teils appellatorische Kritik zeigt nicht auf, dass und inwiefern die Vorinstanz in Willkür verfallen ist. Das gilt auch für das Argument, der Kreditbeschluss des Stadtrates sei ein behördeninterner Rechtsakt. Zwar ist diese Qualifikation durch den Beschwerdeführer zutreffend (vgl. BGE 145 I 121 E. 1.1.3). Selbst ein behördeninterner Kreditbeschluss kann aber für die subjektive Vertragsauslegung von Bedeutung sein, und zwar insofern, als sich daraus die Interessenlage des Gemeinwesens rekonstruieren lässt. Wenn die Vorinstanz aus dem Beschluss vom 26. Februar 2015 indirekt auf eine Erwartungshaltung der Beschwerdegegnerin folgert, ist das jedenfalls nicht willkürlich. Auch die weitere subjektive Vertragsauslegung durch die Vorinstanz ist nachvollziehbar und die Kritik des Beschwerdeführers nicht geeignet, Willkür aufzuzeigen.

5.4.4. Demnach bleibt es bei der vorinstanzlichen Feststellung, wonach die Parteien nach ihrem tatsächlichen Willen ein Kostendach von Fr. 50'000.– vereinbart haben.

5.5. Der Beschwerdeführer macht zudem geltend, die Vorinstanz habe den subsidiär anwendbaren Art. 402 Abs. 1 OR verletzt. Gestützt auf diese Bestimmung stehe ihm eine Entschädigung für Spesen und Auslagen zu.

5.5.1. Nach Art. 402 Abs. 1 OR hat die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber der beauftragten Person die Auslagen und Verwendungen zu ersetzen. Ein Ersatzanspruch besteht jedoch nur für Auslagen, die in richtiger Erfüllung des Auftrags entstanden sind. Der Auftragnehmer muss mit anderen Worten den Auftrag sorgfältig erfüllen; objektiv nicht sinnvoller Aufwand und unnötige Kosten sind nicht ersatzfähig (BGE 110 II 283 E. 2 f.; Urteil 4A 429/2014 vom 20. Juli 2015 E. 6.2.5; vgl. 4A 128/2011 vom 1. Juli 2011 E. 3.2). Art. 402 Abs. 1 OR ist dispositiver Natur; die Ansprüche des Beauftragten dürfen eingeschränkt oder erweitert werden. Entsprechend sind allfällige einzelvertragliche Regelungen zu beachten (Urteil 4A 429/2014 vom 20. Juli 2015 E. 6.2.5).

5.5.2. Die Vorinstanz verneinte einen Anspruch auf Auslagenersatz gestützt auf Art. 402 Abs. 1 OR, weil sie davon ausging, die zwischen den Parteien vereinbarte Kostenobergrenze beziehe sich auf sämtliche Kostenpositionen des Beauftragten. Zudem warf sie dem Beschwerdeführer vor, nicht aufgezeigt zu haben, inwiefern die von ihm geltend gemachten Aufwendungen in sorgfältiger Erfüllung des Vertrags angefallen seien. Auch habe der Beschwerdeführer seine Kosten nicht hinreichend belegt. Die vom Beschwerdeführer eingereichten Rechnungen ermöglichten es nicht, zu beurteilen, ob und in welchem Zusammenhang die strittigen Auslagen angefallen seien (angefochtenes Urteil, E. 4.12.2).

5.5.3. Der Beschwerdeführer bezeichnet die vorinstanzliche Beurteilung als stossend. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Löhne seiner Hilfspersonen (Assistierende und Übersetzerin), Reisespesen, Overhead-Kosten des Experten und sonstige Auslagen allesamt in der Pauschale inbegriffen seien. Nicht richtig sei ferner, dass die Vorinstanz die Pflicht der Beschwerdegegnerin zur Abrechnung von Sozialversicherungsbeiträgen nicht anerkenne.

5.5.4. Die Argumentation des Beschwerdeführers zu Art. 402 Abs. 1 OR geht an den Erwägungen der Vorinstanz vorbei. Das kantonale Gericht ging davon aus, das vereinbarte Kostendach von Fr. 50'000.– beinhalte auch weitergehenden Aufwand. Der Beschwerdeführer zeigt nicht ansatzweise auf, weshalb diese Annahme willkürlich sein soll (zur Zulässigkeit von Pauschallösungen vgl. SCHIBLI, a.a.O., S. 275). Auch setzt er sich nicht mit dem Vorwurf auseinander, er habe seine Aufwendungen vor dem Verwaltungsgericht nicht näher

substanziert. Der Beschwerdeführer zeigt auch in diesem Zusammenhang nicht auf, dass die Vorinstanz die Behauptungs- und Substanziierungslast sowie die spiegelbildliche Bestreitungslast in Bezug auf von ihm geltend gemachte Rechnungspositionen bundesrechtswidrig festgelegt haben soll (vgl. dazu BGE 144 III 519 E. 5.2.1.1; 141 III 433 E. 2.6).

5.5.5. Ebenfalls nicht stichhaltig ist der Einwand, die Vorinstanz hätte die Beschwerdegegnerin verpflichten müssen, Sozialversicherungsbeiträge für den Beschwerdeführer zu bezahlen. Die Beitragspflicht in den verschiedenen Sozialversicherungen knüpft an das beitragsrechtliche Statut an. Sie besteht im Allgemeinen, wenn der Auftragnehmer als unselbständig erwerbstätig einzustufen ist (vgl. BGE 144 V 111 E. 4.1; SCHIBLI, a.a.O., S. 384 ff.). Die Vorinstanz ging offensichtlich davon aus, der Beschwerdeführer sei in seiner Tätigkeit als Sonderprüfer als selbständig erwerbstätig zu qualifizieren. Unter anderem wies sie auf dessen grossen Gestaltungsspielraum hin (angefochtenes Urteil, E. 3.6). Ein solcher Spielraum ist ein starkes Indiz für eine selbständige Erwerbstätigkeit (vgl. BGE 144 V 111 E. 4.2; Urteil 9C 172/2023 vom 28. Juni 2023 E. 3.2; vgl. konkret für die Tätigkeit einer Dozentin Urteil 9C 552/2021 vom 25. August 2022 E. 7). Der Beschwerdeführer müsste vor Bundesgericht darlegen, dass die Vorinstanz die Tatsachen, aus denen sie auf eine selbständige Erwerbstätigkeit schloss, willkürlich festgestellt hat. Dies tut er aber nicht. Er setzt sich weder mit den Kriterien für die beitragsrechtliche Qualifikation seiner Tätigkeit

näher auseinander noch kritisiert er substanziert die tatsächlichen Annahmen der Vorinstanz. Seine Kritik am angefochtenen Urteil genügt insofern den Begründungs- und Rügeanforderungen nicht (E. 2.2 hiavor). Darauf ist nicht näher einzugehen.

5.6. Die weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers zur Höhe der geschuldeten Vergütung sind nicht nachvollziehbar und setzen sich nicht mit dem angefochtenen Urteil auseinander. Darauf ist nicht einzugehen (vgl. E. 2.1 hiavor).

6.

Die Beschwerde ist demnach unbegründet und abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Der unterliegende Beschwerdeführer wird kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die in ihrem amtlichen Wirkungsbereich obsiegende Gemeinde hat grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG). Zwar lässt das Gesetz diesbezüglich Raum für eine ausnahmsweise Zusprechung von Parteientschädigungen, doch ist von dieser Möglichkeit nur zurückhaltend Gebrauch zu machen, so etwa im Falle mutwilliger oder querulatorischer Prozessführung (Urteile 1C 655/2023 vom 16. Mai 2024 E. 3; 2C 450/2015 vom 14. Juni 2016 E. 6.2; 2C 485/2010 vom 3. Juli 2012 E. 12, nicht publ. in: BGE 138 I 378; vgl. BGE 126 V 143 E. 4b). Eine solche Konstellation liegt hier - gerade noch - nicht vor.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, mitgeteilt.

Lausanne, 18. März 2025

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: M. Müller