

100.2021.335U
BUC/LIJ/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 22. Juli 2022

Verwaltungsrichter Bürki
Gerichtsschreiberin Liniger

Notar **A.** _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer

gegen

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

betreffend Notariatsaufsicht; Rechtsverweigerung



Sachverhalt:

A.

Notar A._____ wurde im Januar 2021 im Nachlass der verstorbenen B._____ damit betraut, ein Testament und einen Erbvertrag zu eröffnen. Am 1. Juni 2021 stellte er dem Alleinerben C._____ hierfür und für eine noch zu erstellende Urkunde Rechnung. Nachdem C._____ diese beanstandet hatte, sandte A._____ ihm am 3. Juni 2021 eine angepasste Rechnung zu, in der er eine Zahlungsfrist von fünf Tagen setzte. Da C._____ sich auch damit nicht einverstanden zeigte, liess A._____ ihm mit Schreiben vom 14. Juni 2021 eine detaillierte Abrechnung zukommen. Am 21. Juni 2021 stellte er für die (zweite) offene Rechnung ein Betreibungsbegehren. C._____ gelangte am 16. Juli 2021 (Posteingang; Eingabe datiert vom 15.6.2021) an die Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ) und rügte das Vorgehen von A._____ bei der Rechnungsstellung. Zudem habe dieser seinen Aufwand nicht hinreichend dargelegt und belegt.

B.

Mit Verfügung vom 22. Juli 2021 hielt die DIJ fest, dass sie die Eingabe von C._____ sowohl als Gesuch um amtliche Festsetzung der Notariatsgebühren als auch als aufsichtsrechtliche Anzeige behandle. Am 10. August 2021 ersuchte A._____, inzwischen anwaltlich vertreten, die DIJ, die beiden Verfahren «formell zu trennen», mithin den Verfahren unterschiedliche Geschäftsnummern zuzuweisen, prozessleitende Verfügungen eindeutig einem Verfahren zuzuordnen, dem Anzeiger im Disziplinarverfahren keine Parteistellung einzuräumen und ihm prozessleitende Verfügungen nicht zu eröffnen. Mit Schreiben vom 13. September 2021 teilte ihm die DIJ mit, sie werde das bestehende Verfahren als Disziplinarverfahren weiterführen (Verfahren 2021.DIJ.5021). Auch wenn dem Anzeiger im aufsichtsrechtlichen Verfahren keine Parteistellung zukomme, könne dessen Befragung im Sinn einer umfassenden Sachverhaltsermittlung geboten sein. Sie werde das Disziplinarverfahren daher nach pflichtgemäsem Ermessen durchführen und

«künftig bis die Sachverhaltsermittlung abgeschlossen [sei], auch den Anzeiger mit Eingaben und Verfügungen bedienen.» Gleichzeitig wies sie dem Verfahren betreffend amtliche Festsetzung der Notariatsgebühren eine eigene Verfahrensnummer zu (Verfahren 2021.DIJ.5648). A. _____ beantragte darauf am 17. September 2021 im Disziplinarverfahren was folgt:

- «1. Über die Stellung des Anzeigers im Verfahren sei mit einer formellen Verfügung zu entscheiden;
2. Dem Anzeiger seien keine Parteirechte im Verfahren einzuräumen. Es sei ihm keine Akteneinsicht zu gewähren und es seien ihm keine Eingaben und Verfügungen zuzustellen. Hingegen sei er nach Abschluss des Verfahrens über die Art der Erledigung zu informieren.»

Mit Schreiben vom 27. Oktober 2021 führte die DIJ aus, sie habe die Anträge geprüft, komme jedoch zum Schluss, dass sie diesen «keine Folge geben» könne. Wie bereits mit Schreiben vom 21. September 2021 mitgeteilt, habe der Anzeiger keine Parteirechte; seine Stellung sei unbestritten und eine entsprechende Zwischenverfügung ohnehin nicht selbständig anfechtbar. Die DIJ sei zur umfassenden Sachverhaltsermittlung angehalten und erachte es hierfür als geboten, einen Schriftenwechsel durchzuführen und den Anzeiger gestützt auf die Eingabe des Notars Stellung nehmen zu lassen. Anhaltspunkte, dass sie dadurch ihre Geheimhaltungspflichten verletze, beständen keine.

C.

Am 19. November 2021 hat A. _____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Rechtsverweigerung erhoben mit dem Antrag, die DIJ sei anzuweisen, innert einer gerichtlich festzusetzenden Frist über den Antrag 2 des Beschwerdeführers gemäss Eingabe vom 17. September 2021 in Form einer Zwischenverfügung zu entscheiden. Eventuell sei sie anzuweisen, dem Anzeiger im Disziplinarverfahren keine Parteirechte einzuräumen, keine Akteneinsicht zu gewähren und keine Eingaben und Verfügungen zuzustellen. Hingegen sei er nach Abschluss des Verfahrens über die Art der Erledigung zu informieren.

Die DIJ schliesst mit Beschwerdevernehmlassung vom 20. Dezember 2021 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der (Rechtsverweigerungs-)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. auch Art. 40 Abs. 1 des Notariatsgesetzes vom 22. November 2005 [NG; BSG 169.11]; Art. 75 Bst. d VRPG [Umkehrschluss]; BVR 2021 S. 74 [VGE 2019/401 vom 14.10.2020] nicht publ. E. 1.1, 2018 S. 310 [VGE 2016/163 vom 8.8.2017] nicht publ. E. 1.1, 2011 S. 564 E. 1.1, 2008 S. 523 E. 1.1; Markus Müller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 91). Im Beschwerdeverfahren ist zu prüfen, ob die Aufsichtsbehörde (zu Unrecht) nicht wie verlangt verfügt hat. Ob tatsächlich eine Rechtsverweigerung vorliegt, ist eine Frage der materiellen Begründetheit der Beschwerde (vgl. BVR 2021 S. 74 [VGE 2019/401 vom 14.10.2020] nicht publ. E. 1.1, 2018 S. 310 [VGE 2016/163 vom 8.8.2017] nicht publ. E. 1.1 mit Hinweisen).

1.2 Der Beschwerdeführer stellt das (Haupt-)Begehren, die DIJ sei anzuweisen, in einer Verfügung über seinen Antrag 2 gemäss Eingabe vom 17. September 2021 zu entscheiden (vorne Bst. C). Die darin verlangten Anordnungen werden bzw. würden grundsätzlich im Rahmen von Zwischenverfügungen getroffen (Art. 61 Abs. 1 und insb. Bst. e VRPG; vgl. auch Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 12 N. 12), die an sich nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 3 VRPG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar sind. Im Fall der Rechtsverweigerungsbeschwerde wird – wie nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 93 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110), dem Art. 61 Abs. 3 Bst. a VRPG nachgebildet ist (vgl. BVR 2017 S. 205 E. 1.5, 2010 S. 411 E. 1.2.5) – jedoch auf das Erfordernis eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils grundsätzlich verzichtet (VGE 2017/293/294 vom 14.5.2018 E. 1.3, 2014/170 vom 4.9.2014 E. 1.3; vgl. BGE 143 III 416 E. 1.4, 138 IV 258 E. 1.1). Im Übrigen wäre hier ein solcher ohnehin zu bejahen, wenn nach Auffassung des Be-

schwerdeführers dem Anzeiger zu weitgehend Einblick in die Akten gewährt wird; die (allenfalls zu Unrecht) bereits gewährte, zu umfassende Akteneinsicht kann nämlich später, nach Vorliegen eines (allfälligen) Endentscheids, nicht mehr rückgängig gemacht werden (vgl. VGE 2019/424/425 vom 14.6.2021 E. 3.3; BGer 2C_887/2019 vom 22.10.2019 E. 2.2.1, 1C_331/2019 vom 23.9.2019 E. 2.2, je zu Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG; Michel Daum, a.a.O., Art. 23 N. 18, Art. 61 N. 29). Da das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung dem Erlass einer solchen gleichgestellt und damit grundsätzlich anfechtbar ist (Art. 49 Abs. 2 VRPG; BVR 2008 S. 523 E. 1.1; Markus Müller, a.a.O., Art. 49 N. 91), liegt damit eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung vor.

1.3 Der Beschwerdeführer hat an der Beurteilung der Rüge der Rechtsverweigerung ein schutzwürdiges und zudem aktuelles Interesse (Art. 79 Abs. 1 VRPG; Frage offengelassen, ob im Fall der Rechtsverweigerungsbeschwerde überhaupt ein schutzwürdiges Interesse in der Sache erforderlich ist, in BVR 2018 S. 310 [VGE 2016/163 vom 8.8.2017] nicht publ. E. 1.2 mit Hinweisen).

1.4 Wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung kann grundsätzlich jederzeit Beschwerde geführt werden. Gibt jedoch eine bestimmte Handlung oder Äusserung der Behörde der betroffenen Person Anlass zu einer entsprechenden Beschwerde, so muss die Rechtsverweigerung oder -verzögerung innert der Beschwerdefrist gerügt werden (BVR 2021 S. 74 [VGE 2019/401 vom 14.10.2020] nicht publ. E. 1.3 mit Hinweisen; Markus Müller, a.a.O., Art. 49 N. 99). – Der Beschwerdeführer erblickt im Schreiben der DIJ vom 27. Oktober 2021 eine Weigerung, die von ihm verlangte (Zwischen-)Verfügung zu erlassen. Hiergegen erhob er innerhalb von 30 Tagen, mithin fristgerecht Beschwerde (Art. 81 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über die Form sind ebenfalls eingehalten (Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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

1.6 Das Verwaltungsgericht überprüft das Vorgehen der DIJ bzw. die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Das Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung fliesst als Teilgehalt aus der allgemeinen Verfahrensgarantie von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1). Danach hat jede Person vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Eine formelle Rechtsverweigerung im Sinn dieser in Art. 49 Abs. 2 VRPG konkretisierten Garantie liegt vor, wenn es eine Behörde ausdrücklich ablehnt oder stillschweigend unterlässt, eine Entscheidung zu treffen, obwohl sie dazu verpflichtet wäre (BVR 2021 S. 74 E. 2.2, 2018 S. 310 E. 3.2, 2015 S. 234 E. 3.2, 2008 S. 523 E. 2.1; BGE 144 II 184 E. 3.1 [Pra 107/2018 Nr. 142], 142 II 154 E. 4.2 [Pra 105/2016 Nr. 98], 135 I 6 E. 2.1; Markus Müller, a.a.O., Art. 49 N. 92 f.; ferner Markus Müller/Peter Bieri, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG 2. Aufl. 2019, Art. 46a N. 9 ff.). Gemäss Art. 49 Abs. 1 VRPG regelt die zuständige Behörde öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse von Amtes wegen oder auf Gesuch hin mit einer Verfügung, es sei denn, das Gesetz sehe ausdrücklich etwas anderes vor oder verweise zur Streiterledigung auf den Klageweg (vgl. zum Ganzen BVR 2011 S. 564 E. 2.2). Auf ein Gesuch um Erlass einer Verfügung ist einzutreten, wenn ein schutzwürdiges Interesse nachgewiesen wird (Art. 50 Abs. 2 VRPG). Das Rechtsschutzinteresse muss aktuell, praktisch und genügend intensiv sein, damit es als schutzwürdig gelten kann. Es handelt sich um eine personenbezogene und damit subjektive Vorbedingung für einen Sachentscheid. Die Schutzwürdigkeit bestimmt sich nach objektiven Kriterien und hängt nicht davon ab, wie weit sich jemand subjektiv betroffen und in seinen Rechten beeinträchtigt fühlt (BVR 2015 S. 27 E. 4.1 mit Hinweisen). Ob ein schutzwürdiges Interesse im vorstehend umschriebenen Sinn besteht, ist anhand der jeweiligen Rechtsbegehren zu beurteilen (BVR 2018 S. 310 E. 4.2 mit Hinweis).

2.2 Es ist zu Recht unbestritten, dass dem Anzeiger im Disziplinarverfahren keine Parteistellung zukommt (vgl. Art. 39 NG i.V.m. Art. 101 Abs. 2 VRPG; hinten E. 3.2). Dennoch zielt das (Haupt-)Begehren des Beschwerdeführers darauf ab, die Vorinstanz zu einer formellen (Zwischen-)Verfügung über die «Stellung des Anzeigers» im Disziplinarverfahren zu verpflichten, da sie diesem «faktisch alle Parteirechte» einräume, wenn sie ihm sämtliche Verfügungen und Eingaben zustelle und beabsichtige, ihn zu den Vorbringen des Beschwerdeführers Stellung nehmen zu lassen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 10 ff.). Ob der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer solchen Verfügung hat, ist fraglich. Daran fehlt es namentlich, wenn eine andere Rechtsschutzmöglichkeit besteht, die von der Sache her näherliegt und einen gleichwertigen Rechtsschutz bietet bzw. den angestrebten Nutzen unmittelbar eintragen könnte (VGE 2020/457 vom 2.6.2021 E. 2.4.1; Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 13; vgl. für das Verwaltungsverfahren: Michel Daum, a.a.O., Art. 50 N. 11). Das ist der Fall, wenn schon früher eine Rechtsschutzmöglichkeit offengestanden hat oder wenn späterer Rechtsschutz möglich ist, ohne dass wegen der Verzögerung ein unzumutbarer Nachteil droht (vgl. BGE 146 V 38 E. 4.3.2, 137 V 210 E. 3.4.1.3, 136 V 156 E. 4.3, je in Bezug auf Art. 25a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]). Für Anordnungen während eines laufenden (Verwaltungs-)Verfahrens hat der Gesetzgeber den Rechtsschutz bewusst auf spezielle Zwischenverfügungen (vgl. Art. 61 Abs. 2-4 VRPG) und im Übrigen auf die Endverfügung beschränkt (vgl. Art. 61 Abs. 4 VRPG; vgl. zum Ganzen auch Weber-Dürler/Kunz-Notter, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG 2. Aufl. 2019, Art. 25a N. 32). Soweit die einzelnen Anordnungen, bezüglich derer der Beschwerdeführer der Vorinstanz einen unrechtmässigen Einbezug des Anzeigers in das Disziplinarverfahren vorwirft, nicht ohnehin als Zwischenverfügungen selbständig anfechtbar sind bzw. wären (vgl. dazu auch vorne E. 1.2), kann das Vorgehen der Vorinstanz gegebenenfalls mit Beschwerde gegen die Endverfügung beanstandet werden. Inwiefern darüber hinaus der Erlass einer separaten Zwischenverfügung im beantragten Umfang erforderlich ist, um ein allfälliges Rechtsschutzdefizit zu beheben, legt der Beschwerdeführer nicht dar. Wie es sich damit verhält, braucht aber mit

Blick auf die nachfolgenden Erwägungen nicht abschliessend geklärt zu werden.

2.3 Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, die Vorinstanz habe sich geweigert, über die Stellung des Anzeigers in einer formellen Verfügung zu entscheiden, worin eine Rechtsverweigerung liege (Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 14; vorne Bst. C). Die DIJ bringt dagegen vor, «in materieller Hinsicht» lägen mit den Schreiben vom 13. September und 27. Oktober 2021 «durchaus» Zwischenverfügungen vor, mit welchen sie über die Anträge des Beschwerdeführers entschieden habe (Vernehmlassung S. 2).

2.3.1 Nach dem auch für das VRPG massgeblichen allgemeinen materiellen Verfügungsbegriff gilt als Verfügung ein individueller, an die oder den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (vgl. etwa BVR 2022 S. 154 E. 2.3, 2018 S. 310 E. 5.3; BGE 141 II 233 E. 3.1; BGer 1C_285/2021 vom 17.12.2021 E. 5.5.1). In welche äussere Form eine Anordnung gekleidet und wie sie bezeichnet wird, spielt für ihre Qualifikation als Verfügung keine Rolle. Auch ein in Briefform gefasstes Schreiben kann inhaltlich eine Verfügung sein. Unerheblich für die Qualifikation ist ferner, ob eine schriftliche behördliche Äusserung alle Elemente einer Verfügung gemäss Art. 52 Abs. 1 VRPG enthält oder ob einzelne davon fehlen (BVR 2022 S. 154 E. 2.3, 2013 S. 423 E. 2.2, 2011 S. 564 E. 2.3.1; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 N. 16 ff.; Markus Müller, a.a.O., Art. 49 N. 18 f.; Michel Daum, a.a.O., Art. 52 N. 1 f.).

2.3.2 Zwar enthält das Schreiben der Vorinstanz an den Beschwerdeführer vom 27. Oktober 2021 nicht sämtliche Verfügungselemente gemäss Art. 52 VRPG; insbesondere fehlt es an einer Verfügungsformel und einer Rechtsmittelbelehrung. Dies stellt zwar einen Mangel dar, steht der Qualifikation als Verfügung nach dem Gesagten aber nicht entgegen, wenn die materiellen Strukturmerkmale vorliegen. Dem Schreiben ist zu entnehmen, dass die DIJ die Anträge des Beschwerdeführers geprüft habe, jedoch zum Schluss komme, diesen keine Folge leisten zu können. Sie geht davon aus, dass dem Anzeiger im aufsichtsrechtlichen Verfahren unstreitig keine Parteirechte zukämen, begründet jedoch den Einbezug des Anzeigers mit ihrer Pflicht zur

umfassenden Sachverhaltsermittlung. Aus diesem Grund werde der Anzeiger mit den Eingaben des Beschwerdeführers und den Verfügungen bedient und zur Stellungnahme aufgefordert. Das Verfahren sei zwar geheim. Allerdings gehe es um die Eröffnung eines Erbvertrags, der den Anzeiger als Alleinerben einsetze, sodass keine Verletzung von Geheimhaltungspflichten (Art. 41 i.V.m. Art. 36 NG) ersichtlich sei (Vorakten [act. 3B] pag. 44 f.; vorne Bst. B). Die DIJ hat dadurch in grundsätzlicher und verbindlicher Weise zum Ausdruck gebracht, wie sie die Stellung des Anzeigers im Disziplinarverfahren beurteilt und welche Haltung sie diesbezüglich künftig einnehmen wird, womit dem Schreiben rechtsgestaltende Wirkung zukommt (vgl. BGE 114 Ib 190 E. 1.a [Pra 78/1989 Nr. 166]; Markus Müller, a.a.O., Art. 49 N. 50). Sie ist damit implizit auf das Gesuch des Beschwerdeführers um Erlass einer (Zwischen-)Verfügung eingetreten und hat es materiell beurteilt bzw. abgewiesen, was im Ergebnis einer – wenn auch mit Formfehlern behafteten – Verfügung gleichkommt (vgl. auch VGE 22496 vom 27.6.2006 E. 2.2). Ob mit der Vorinstanz bereits dem Schreiben vom 13. September 2021 eine hinreichende Verbindlichkeit zukommt, um ihm Verfügungscharakter beizumessen, ist fraglich, kann aber offenbleiben.

2.4 Soweit der Beschwerdeführer eine Rechtsverweigerung rügt, erweist sich seine Beschwerde folglich als unbegründet, nachdem die Vorinstanz mit ihrem Schreiben vom 27. Oktober 2021 über seine angeblich unbehandelt gebliebenen Anträge durchaus materiell entschieden bzw. verfügt hat, wenn auch formmangelbehaftet. Da ihm indes aus der mangelhaften Eröffnung kein Rechtsnachteil erwachsen darf (vgl. Art. 44 Abs. 6 VRPG), ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 19. November 2021 auch als Beschwerde gegen das Schreiben vom 27. Oktober 2021 als – formell mangelhafte – Zwischenverfügung entgegenzunehmen bzw. entsprechend zu deuten (vgl. VGE 2011/21 vom 20.12.2011 E. 1.2 [bestätigt durch BGer 2C_83/2012 vom 29.8.2012]; Michel Daum, a.a.O., Art. 44 N. 58), zumal die Qualifikation des Schreibens als Verfügung und damit als taugliches Anfechtungsobjekt unter den gegebenen Umständen nicht ohne weiteres erkennbar war (vgl. auch BVR 2018 S. 528 E. 3.2 f., 2008 S. 241 E. 1.7.2; BGE 129 II 125 E. 3.3 f.), die Prozessvoraussetzungen hierfür ebenso erfüllt sind (vgl. vorne E. 1.1 ff.), der Beschwerdeführer (auch) eine materielle Auseinandersetzung mit seinen Anliegen beantragt (vgl. vorne Bst. C) und sich

auch die DIJ mehrfach materiell dazu geäussert und ihren Standpunkt klargestellt hat. Ob ihre Beurteilung der Rechtskontrolle standhält, ist demnach im Folgenden zu prüfen.

3.

3.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, Disziplinarverfahren seien vertraulich zu behandeln, das Einsichtsrecht Dritter bestimme sich nach dem VRPG und dem Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04). Der Regierungsrat habe zudem Richtlinien für die Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen erlassen, wonach der anzeigenden Person der Eingang der Anzeige sowie die Art der Erledigung anzuzeigen seien. Der Umfang der Information richte sich nach den Erfordernissen des Persönlichkeits- und Datenschutzes. Ein Fall von Art. 11 Abs. 1 KDSG, der eine ausnahmsweise Bekanntgabe von Personendaten an private (Dritt-)Personen rechtfertigen würde, liege nicht vor. Die DIJ treffe mit ihren angekündigten Massnahmen schlicht keine Massnahmen zur Beweisabnahme oder zur Ermittlung des Sachverhalts. Ein Schriftenwechsel stelle keine Beweismassnahme dar, und noch viel weniger habe die Eröffnung sämtlicher Eingaben etwas mit Beweisführung oder Sachverhaltsermittlung zu tun. Der Beschwerdeführer wehre sich denn auch nicht gegen die Feststellung des Sachverhalts, sondern die Gewährung der Akteneinsicht (Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 27 ff.). – Die DIJ wendet dagegen ein, sie verfüge bei der Ermittlung des Sachverhalts über ein grosses Ermessen. In «jahrelanger, unangefochtener Praxis» stelle sie in Disziplinarverfahren den Anzeigenden sämtliche Eingaben der Notarin bzw. des Notars zu, ausser, wenn Dokumente der Geheimhaltungspflicht unterlägen, was hier nicht der Fall sei. Es gebe keine gesetzliche Bestimmung, die ihr ein solches Vorgehen verbiete, der Aufsichtsbehörde würde hingegen ein «erheblicher Mehraufwand» erwachsen, wenn sie die Anzeigenden nicht mit Eingaben bedienen dürfe, sondern gestützt darauf Fragen formulieren müsste. Die vom Beschwerdeführer erwähnten Richtlinien seien auf klassische aufsichtsrechtliche Anzeigen zugeschnitten, zudem würden darin nur Minimalanforderungen formuliert, die zuständige Behörde dürfe somit auch «mehr tun»; es treffe nicht zu, dass die DIJ dem Anzeiger Parteirechte einräumen wolle, was sich namentlich an dessen feh-

lendem Antragsrecht zeige, zudem werde ihm auch die Verfügung nicht zugestellt, mit welcher die DIJ über die Anzeige entscheide. Die Untersuchung der Aufsichtsbehörde werde ja – zur Wahrung der Geheimhaltung – «nicht öffentlich geführt» (Vernehmlassung S. 3 f.; Schreiben vom 13.9. und vom 27.10.2021, Vorakten [act. 3B] pag. 38, 44 f.).

3.2 Wie erwähnt (vorne E. 2.2) räumt das Notariatsrecht Anzeigerinnen und Anzeigern keine Parteirechte ein. Sie haben indessen Anspruch auf Auskunft über die Erledigung des Verfahrens (Art. 39 NG i.V.m. Art. 101 Abs. 2 VRPG; vgl. VGE 2019/383 vom 30.9.2020 E. 6.2, 2012/140 vom 24.10.2013 E. 4, 2012/131 vom 19.3.2013, in BN 2013 S. 82 ff. E. 8 und 2011/265 vom 23.3.2012 E. 9.3 [bestätigt durch BGer 2C_389/2012 vom 12.11.2012]; vgl. auch die Richtlinien des Regierungsrats für die Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen, RRB Nr. 1616/2012 vom 14.11.2012, abrufbar unter <www.rr.be.ch>, Rubriken «Beschlüsse/Beschlüsse suchen»). Im aufsichtsrechtlichen Verfahren haben sie mangels Parteistellung insbesondere keinen Anspruch auf rechtliches Gehör oder Akteneinsicht und können weder Beweisanträge stellen noch Instruktionsmassnahmen verlangen (VGE 2014/67 vom 7.7.2014 E. 3.1; BGE 102 Ib 81 E. 3; Reto Feller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 101 N. 18, auch zum Folgenden). Daraus ist zwar nicht zu schliessen, eine Befragung der anzeigenden Person sei stets zu unterlassen. Je nach den konkreten Umständen und im Sinn einer umfassenden Sachverhaltsermittlung kann dies sogar geboten sein. Soweit die DIJ der anzeigenden Person jedoch erklärtermassen stets gewissermassen «flächendeckend» sämtliche Eingaben der Notarin bzw. des Notars zustellt und sie zumindest während des Instruktionsverfahrens auch mit Verfügungen bedient, behandelt und involviert sie sie faktisch wie eine Verfahrensbeteiligte am Instruktionsverfahren bzw. Schriftenwechsel, was mit Blick auf die fehlende Parteistellung nicht angeht (vgl. auch Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 69 N. 7) und sich auch mit dem pauschalen Hinweis auf die Pflicht zur umfassenden Sachverhaltsermittlung nicht rechtfertigen lässt, selbst wenn dabei allfälligen Geheimhaltungsinteressen Rechnung getragen wird. Zwar steht der DIJ bei der Sachverhaltsfeststellung unstreitig ein weiter Spielraum zu (vgl. Art. 18 Abs. 2 VRPG; BVR 2007 S. 30 E. 2.4; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 26 mit Hinweisen,

auch zum Folgenden). Diesen hat sie aber nicht nach Gutdünken, sondern nach pflichtgemäsem Ermessen auszufüllen. Indem die DIJ ungeachtet der konkreten sachverhaltlichen Verhältnisse den Anzeiger schematisch bzw. gleichsam «auf Vorrat» in den Schriftenwechsel einbezieht, macht sie von ihrem Ermessen aber gerade keinen (pflichtgemässen) Gebrauch; vielmehr unterschreitet sie dieses, wenn sie unter Berufung auf ihre ständige Praxis auf eine einzelfallgerechte Ausübung von vorneherein verzichtet (vgl. BVR 2010 S. 1 E. 1.4; BGE 137 V 71 E. 5.1 [Pra 100/2011 Nr. 91], 116 V 307 E. 2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 59).

3.3 Nichts anderes ergibt sich mit Blick auf die kantonale Datenschutzgesetzgebung (zu deren Anwendbarkeit auf das strittige hängige Disziplinarverfahren vgl. Art. 23 Abs. 3 VRPG; BVR 2018 S. 497 E. 2.2, 2013 S. 264 E. 2.3). Diese sieht die Bekanntgabe von Personendaten an private (Dritt-)Personen nur in sehr eingeschränktem Rahmen vor. Weil sich der Beschwerdeführer der Bekanntgabe seiner Eingaben – die ohne weiteres ihn betreffende Personendaten enthalten – an den Anzeiger widersetzt und sie auch nicht in seinem Interesse liegt (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. b KDSG), wäre eine solche nur zulässig, wenn die DIJ zur Erfüllung ihrer Aufgabe dazu gesetzlich verpflichtet oder ermächtigt bzw. wenn dies zu ihrer Aufgabenerfüllung notwendig wäre (Art. 11 Abs. 1 Bst. a KDSG; BVR 2018 S. 497 E. 3.3; Ivo Schwegler, Informations- und Datenschutzrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 353 ff., 384 N. 76). Inwiefern es im konkreten Fall zur Klärung des Sachverhalts erforderlich ist, den Anzeiger mit Eingaben des Beschwerdeführers zu bedienen, zeigt die DIJ nicht auf. Auch ihr Vorbringen, damit einen «erheblichen Mehraufwand» zu vermeiden, lässt den praktizierten – gleichsam vorsorglichen – Einbezug des Anzeigers nicht als notwendig erscheinen, zumal ohnehin fraglich ist, ob nicht gerade ein solches Vorgehen geeignet ist, ihr unnötige Umtriebe zu verursachen. So oder anders wäre der DIJ ein allfälliger mit einer einzelfallgerechten Sachverhaltsermittlung verbundener Zusatzaufwand zuzumuten. Soweit die DIJ weiter vorbringt, es bestünde keine gesetzliche Bestimmung, welche ihrer Praxis entgegenstehe, und sie dürfe auch «mehr tun», als in den Richtlinien für die Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen vorgesehen sei, gehen diese Einwände nach dem Gesagten an der Sache vorbei.

3.4 Zusammenfassend ist die DIJ gehalten, das ihr bei der Sachverhaltsermittlung zustehende Ermessen künftig pflichtgemäss auszuüben, mithin den Anzeiger nur gezielt am Instruktionsverfahren zu beteiligen, soweit dies zur Klärung des Sachverhalts erforderlich ist, einen darüber hinaus gehenden Einbezug jedoch – mit Ausnahme der Orientierung über das Ergebnis (vorne E. 3.2) – zu unterlassen.

4.

4.1 Nach dem Gesagten ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde auch als gegen die Zwischenverfügung vom 27. Oktober 2021 gerichtete Beschwerde zu verstehen und erweist sich insofern als begründet. Sie ist dahin gutzuheissen, dass diese Verfügung aufzuheben und die DIJ anzuweisen ist, das Disziplinarverfahren im Sinn der Erwägungen fortzuführen. Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen.

4.2 Gemessen an den Rechtsbegehren gemäss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 19. November 2021 obsiegt der Beschwerdeführer bei diesem Verfahrensausgang zwar nur teilweise. Er dringt jedoch mit seinem Hauptanliegen durch, einen unrechtmässigen Einbezug des Anzeigers in das Disziplinarverfahren zu verhindern. Es rechtfertigt sich unter den gegebenen Umständen nicht, für die teilweise Abweisung der Beschwerde Kosten auszuscheiden. Der Beschwerdeführer gilt damit für die Kostenverteilung als vollständig obsiegend. Es sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Dem Beschwerdeführer sind die Parteikosten für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). In seiner Kostennote vom 15. Juli 2022 macht der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ein Honorar von Fr. 4'975.-- geltend, zuzüglich Auslagen von Fr. 22.40 und MWSt von Fr. 384.80, ohne seinen Aufwand im Einzelnen auszuweisen (act. 5). Mit Blick auf den anwendbaren Rahmentarif von Fr. 400.-- bis Fr. 11'800.-- pro Instanz und die massgeblichen Bemessungskriterien, d.h. den in der Sache gebotenen Zeitaufwand, die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses, erscheint diese Forderung als überhöht (vgl. Art. 41 Abs. 1 und 3 des Kantonalen Anwaltsgesetzes

vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11] i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes [Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811]). Namentlich war entgegen den Angaben in der Kostennote kein durchschnittlicher, sondern ein klar unterdurchschnittlicher Zeitaufwand geboten. Weiter galt es weder umfangreiche Akten zu sichten noch komplexe Rechtsfragen zu erörtern, sodass auch die Schwierigkeit des Prozesses nicht nur leicht, sondern eindeutig unterdurchschnittlich zu bezeichnen ist. Das Gleiche gilt für die Bedeutung der Streitsache. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände erscheint für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht deshalb ein Parteikostenersatz von Fr. 2'500.-- (exkl. Auslagen und MWSt) als angemessen. Eine Neuverlegung der vorinstanzlichen Kosten erübrigt sich, da die DIJ weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen hat (vgl. Art. 107 Abs. 3 VRPG).

5.

Gegen das vorliegende Urteil steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. BGG), steht doch in der Hauptsache ebenfalls dieses Rechtsmittel zur Verfügung (Grundsatz der Einheit des Verfahrens; vgl. BGE 143 II 425 E. 1.3 mit Hinweisen). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.1), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt sind.

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass die Zwischenverfügung vom 27. Oktober 2021 aufgehoben und die DIJ angewiesen wird, das Disziplinarverfahren im Sinn der Erwägungen fortzuführen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Der Kanton Bern (Direktion für Inneres und Justiz) hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor Verwaltungsgericht die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 2'716.60 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.