

100.2022.42U
STE/SES/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil der Einzelrichterin vom 10. Juni 2022

Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Seiler

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Pieterlen
handelnd durch den Gemeinderat, Hauptstrasse 6, 2542 Pieterlen
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
Schloss, Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend Grundeigentümerbeitrag; Nichteintreten auf Beschwerde
(Entscheid der Regierungsstatthalterin-Stv. des Verwaltungskreises
Biel/Bienne vom 7. Januar 2022; vbv 3/2022)



Sachverhalt:

A.

Mit Verfügung vom 25. August 2021 auferlegte die Einwohnergemeinde (EG) Pieterlen B._____, dem Eigentümer der Parzelle Pieterlen Gbbl. Nr. 1_____, einen Grundeigentümerbeitrag von Fr. 15'918.70 für den Ausbau des ...wegs. Gleichzeitig legte sie den Beitragsplan öffentlich auf. Dagegen erhob A._____, der ehemalige Eigentümer der genannten Parzelle, am 23. September 2021 Einsprache. An der Einspracheverhandlung vom 29. November 2021 teilte die EG Pieterlen A._____ mit, dass sie auf seine Einsprache mangels Legitimation nicht eintreten werde. Sie stellte eine anfechtbare Verfügung in Aussicht, die – soweit ersichtlich – bis heute nicht ergangen ist. Am 21. Dezember 2021 stellte sie B._____, der selber keine Einsprache erhoben hatte, den Grundeigentümerbeitrag in der Höhe von Fr. 15'918.70 in Rechnung.

B.

Am 31. Dezember 2021 gelangte A._____ an das Regierungstatthalteramt Biel/Bienne und beanstandete das durch die EG Pieterlen unrichtig und unvollständig geführte Verfahren. Er ersuchte um Prüfung desselben und Information über das weitere Vorgehen. Mit Entscheid vom 7. Januar 2022 trat die stellvertretende Regierungstatthalterin auf die als Beschwerde entgegengenommene Eingabe nicht ein.

C.

Dagegen hat A._____ am 5. Februar 2022 (Postaufgabe: 7.2.2022) Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er stellt folgende Anträge:

- «- Auf meine Beschwerde vom 31. Dezember 2021 an das Regierungstatthalteramt ist einzutreten.
- Auf meinen Antrag an die Gemeinde Pieterlen, die Abrechnung der Grundeigentümer [richtig: Grundeigentümerbeiträge] an mich zu senden, ist einzutreten.

- Die Einhaltung der Geschäftsprozesse bei der Bauverwaltung Pieterlen ist zu prüfen, insbesondere der Umgang mit Einsprachen.»

Mit Beschwerdeantwort vom 10. März 2022 beantragt die Gemeinde, die Beschwerde sei abzuweisen, sofern darauf einzutreten sei. Die stellvertretende Regierungsstatthalterin hat mit Eingabe vom 1. März 2022 auf eine Vernehmlassung verzichtet. A. _____ hat sich am 1. April 2022 und am 23. Mai 2022 nochmals zur Sache geäußert und Unterlagen eingereicht.

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. auch Art. 114 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde nicht eingetreten. Die Legitimation des Beschwerdeführers ergibt sich daher unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid (BVR 2017 S. 418 E. 1.1; vgl. Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 79 N. 2 i.V.m. Art. 65 N. 23). Anders als die Gemeinde zu meinen scheint (Beschwerdeantwort act. 5 S. 2), ist dabei nicht von Belang, ob der Beschwerdeführer im Beitragsverfahren zur Einsprache legitimiert ist. Diese Frage ist auch nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids. Soweit der Beschwerdeführer sinngemäss beantragt, die Gemeinde habe ihn als Verfügungsadressaten zu behandeln («die Abrechnung ... an mich zu senden»), ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. aber Hinweise in E. 3).

1.2 Sodann hat das Verwaltungsgericht gegenüber Gemeinden keine Aufsichtsfunktion (Reto Feller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 101 N. 10 f.). Soweit der Beschwerdeführer folglich unabhängig von einem Anfechtungsobjekt die Prüfung der «Geschäftsprozesse bei der Bauverwaltung» der Gemeinde verlangt, ist auf die

Beschwerde ebenfalls nicht einzutreten. Sollte er seine Eingabe beim Regierungsstatthalteramt – anders als die Vorinstanz – als Aufsichtsanzeige verstanden haben und sich mit dem dritten Begehren gegen die Erledigung seiner Anzeige zur Wehr setzen wollen, ist Folgendes festzuhalten: Entscheide über Aufsichtsanzeigen regeln kein Verhältnis zwischen Privaten und Gemeinwesen (BGE 121 Ib 81 E. 2a, 102 Ib 81 E. 3). Sie haben folglich keinen Verfügungscharakter, weshalb dagegen weder ein ordentliches noch ein ausserordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht (zum Ganzen Reto Feller, a.a.O., Art. 101 N. 23 mit Hinweis u.a. auf BGE 135 I 273 E. 3.2). Auf die Beschwerde wäre deshalb auch insoweit nicht einzutreten.

1.3 Im Übrigen sind die Bestimmungen über Form und Frist eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist, soweit das erste Rechtsbegehren betreffend, einzutreten.

1.4 Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide beurteilt die Einzelrichterin (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

1.5 Sie überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern können Kosten von Strassenbauten, die ihnen einen besonderen Vorteil bringen, überwältzt werden (Art. 112 Abs. 1 BauG; vgl. auch Art. 7 Abs. 1 des Dekrets vom 12. Februar 1985 über die Beiträge der Grundeigentümer an Erschliessungsanlagen und an weitere öffentliche Werke und Massnahmen [Grundeigentümerbeitragsdekret, GBD; BSG 732.123.44]). Die einzelnen Grundeigentümerbeiträge werden von der Gemeinde in einem Beitragsplan festgelegt und den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern unter Ansetzung einer Einsprachefrist von 30 Tagen eröffnet. Der Gemeinderat entscheidet über die Einsprachen. Seine Entscheide unterliegen der Beschwerde an die Regierungsstatthalterin oder den Regierungsstatthalter (Art. 114 Abs. 1 BauG;

zum Verfahren auch Art. 27 f. GBD). – Damit enthält Art. 114 Abs. 1 BauG eine spezialgesetzliche Regelung im Sinn von Art. 53 Abs. 1 VRPG, wonach in Abweichung von Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG gegen eine Verfügung nicht direkt Beschwerde bei der Rechtsmittelinstanz geführt werden kann, sondern vorgängig Einsprache bei der verfügenden Behörde erhoben werden muss (sog. Einsprache mit Rechtsmittelfunktion). Das rechtfertigt sich vor allem in der sog. Massenverwaltung. Denn wo zahlreiche, schematische Verwaltungsakte zu erlassen sind, geschehen relativ viele Fehler, die z.B. auf falscher Übermittlung oder Dateneingabe, Missverständnissen oder Verschieden beruhen und die von der verfügenden Behörde selbst am einfachsten korrigiert werden können. Wichtige Anwendungsbereiche sind z.B. das Steuerrecht oder – wie hier – Anordnungen in nicht genehmigungspflichtigen Plänen (vgl. zum Ganzen Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 53 N. 1 f., N. 7 ff.).

2.2 Wie die stellvertretende Regierungsratsstatthalterin zutreffend erwogen hat und an sich unbestritten ist, ist das Einspracheverfahren gegen die Verfügung vom 25. August 2021 bei der Gemeinde noch hängig (angefochtener Entscheid Ziff. 4). Zwar hat die Gemeinde dem Beschwerdeführer an der Einspracheverhandlung in Aussicht gestellt, sie werde auf seine Einsprache nicht eintreten (vorne Bst. A); eine entsprechende Verfügung hat sie aber noch nicht erlassen (Beschwerde S. 1; Beschwerdeantwort, act. 5 S. 2). Es fehlt folglich an einer Einspracheentscheid, der beim Regierungsratsstatthalteramt hätte angefochten werden können. Die stellvertretende Regierungsratsstatthalterin hat deshalb mangels Anfechtungsobjekts zu Recht einen Nichteintretensentscheid gefällt. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

3.

Aus prozessökonomischen Gründen rechtfertigen sich aber folgende Hinweise:

3.1 Die Gemeinde ist der Meinung, der Beschwerdeführer sei nicht zur Einsprache gegen die Verfügung vom 25. August 2021 legitimiert, weil er die

fragliche Parzelle verkauft habe. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer seien Beitragsschuldnerinnen und -schuldner; nur an sie habe sich die Beitragsverfügung zu richten (act. 5 S. 2).

3.2 Es trifft zwar zu, dass das Gemeinwesen die Grundeigentümerbeiträge nur der jeweiligen Eigentümerin oder dem jeweiligen Eigentümer des Grundstücks auferlegen kann (vorne E. 2.1); diese sind folglich Verfügungsadressatinnen und -adressaten sowie Hauptpartei in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren. Gleichzeitig ist es aber ohne weiteres zulässig, die Beiträge vertraglich z.B. auf die ehemalige Eigentümerin oder den ehemaligen Eigentümer zu überwälzen. Die Beitragsverfügung betrifft die Verkäuferinnen oder Verkäufer dann indirekt; denn sie müssen sich eine unangefochten gebliebene Beitragsverfügung in einem Regressverfahren grundsätzlich entgegenhalten lassen. Betrifft eine Verfügung schutzwürdige Interessen Dritter, sind diese auf Gesuch hin oder von Amtes wegen zum Verfahren beizuladen (Art. 14 Abs. 1 VRPG). Beigeladene haben im Verfahren Parteistellung (Art. 14 Abs. 2 VRPG). Sie sind befugt, selbständig Rechtsmittel einzulegen, unabhängig davon, ob eine der Hauptparteien ihrerseits den Rechtsmittelweg beschreitet oder nicht (BVR 2006 S. 366 E. 1.3; Michel Daum, a.a.O., Art. 14 N. 12 mit Hinweis auf BVR 1995 S. 424 E. 1e, der einen mit dem vorliegenden Fall vergleichbaren Sachverhalt betraf; vgl. für das in dieser Hinsicht vergleichbare Appellationsverfahren BVR 2021 S. 218 E. 2.2).

3.3 Grundsätzlich ist auch für die Rechtsmittelbefugnis von Nebenparteien vorausgesetzt, dass sie sich am vorangehenden Verfahren beteiligt haben, ausser es kann ausnahmsweise auf dieses Erfordernis verzichtet werden (vgl. für Hauptparteien Art. 12 Abs. 2 VRPG; Michel Daum, a.a.O., Art. 14 N. 12), etwa wenn eine Person unverschuldet keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat. Das kann der Fall sein, wenn ihr z.B. die Durchführung des Verfahrens nicht bekannt war, weil keine Publikation stattgefunden hat (Michel Daum, a.a.O., Art. 12 N. 22; Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65 N. 10 je mit Hinweisen). – Die Gemeinde hat den Beschwerdeführer nicht zum Verfahren beigeladen. Dies ist ihr nicht vorzuwerfen, weil sie von der vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Beschwerdeführer und dem heutigen Grundeigentümer wohl anfänglich keine Kenntnis hatte (vgl. auch BVR 1995

S. 424 E. 1c) und es in der Natur des Verfahrens liegt, dass sowohl die Haupt- als auch allfällige Nebenparteien erst an der Einspracheverhandlung angehört werden, so dass erst auf Einsprache hin eine vertiefte, auf die individuellen Verhältnisse bezogene Prüfung stattfindet (vorne E. 2.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 53 N. 10). Die aktuellen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erhielten als Verfügungsadressatinnen und -adressaten Kenntnis vom Beitragsplan bzw. den danach geschuldeten Beiträgen. Allen anderen wurde der Beitragsplan mit der öffentlichen Auflage bekannt gegeben. Dass der Beschwerdeführer erst in seiner Einsprache vom 23. September 2021 eine Beteiligung am Verfahren verlangte und am Verfahren auf Erlass der Verfügung nicht teilgenommen hatte, ist auch ihm deshalb nicht anzulasten (vgl. auch BVR 1995 S. 424 E. 1d f.).

3.4 Das Gesagte ändert nichts daran, dass Adressat der Verfügung der heutige Grundeigentümer ist und (nur) er von der Gemeinde verpflichtet wurde, den Grundeigentümerbeitrag für die Parzelle Nr. 1 _____ zu bezahlen. Als von der Behörde ins Recht gefasste Person ist er im Rechtsmittelverfahren, an dem der Beschwerdeführer nach dem Gesagten als Beigeladener zu beteiligen ist, notwendige Partei. Wer die Stellung einer notwendigen Partei hat, weil die Rechtsbeziehung zum Gemeinwesen geregelt werden muss, ist zwingend am Verfahren zu beteiligen (Michel Daum, a.a.O., Art. 12 N. 4 mit Hinweis auf BVR 2018 S. 43 E. 2.2). Eine solche Partei kann sich dem Verfahren auch nicht entziehen, indem sie etwa von der Verfahrensbeteiligung Abstand nimmt oder in der Sache keine Anträge stellt. Mit solchen Erklärungen kann sie nur auf das Ausüben von Parteirechten verzichten (BVR 2015 S. 541 E. 8.1).

3.5 Schliesslich hat die Gemeinde dem heutigen Grundeigentümer bereits eine Rechnung zugestellt; sie scheint davon auszugehen, dass die Verfügung vom 25. August 2021 rechtskräftig ist, weil dieser keine Einsprache erhoben hat. Nach Art. 114 Abs. 3 BauG werden nicht durch Einsprachen angefochtene Beiträge sofort rechtskräftig, die übrigen mit rechtskräftiger Erledigung der Einsprache oder Beschwerde. – Da das Einspracheverfahren noch hängig ist (vorne E. 2.2) und der Beschwerdeführer nach dem hiavor Gesagten zur Einsprache befugt ist, konnte die Verfügung auch für den aktuellen Grundeigentümer noch nicht rechtsbeständig werden.

4.

Nach dem Gesagten ist der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid nicht zu beanstanden und die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Der unterliegende Beschwerdeführer hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine entstanden (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet die Einzelrichterin:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Einwohnergemeinde Pieterlen
 - Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Die Einzelrichterin:

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.