

100.2023.281U
HAM/CES

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 12. Juni 2024

Verwaltungsrichter Häusler
Gerichtsschreiberin Imfeld

A. _____

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Biel

handelnd durch den Gemeinderat, Mühlebrücke 5, Postfach,
2501 Biel/Bienne

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend Erlass der Ersatzabgabe im Zusammenhang mit einem nachträglichen Baugesuch; Nichteintreten (Entscheidung der stv. Regierungstatthalterin des Verwaltungskreises Biel/Bienne vom 25. September 2023; vbv 64/2023)



Prozessgeschichte:

A.

Die Einwohnergemeinde (EG) Biel verschickte am 10. Juli 2023 die Verfügung betreffend Erlass einer Parkplatzerersatzabgabe als eingeschriebene Sendung an die Adresse von A._____. Am 11. Juli 2023 legte die Schweizerische Post (Post) A._____ dafür eine Abholungseinladung in den Briefkasten. Nach Ablauf der siebentägigen Abholfrist sendete die Post die eingeschriebene Sendung mit dem Vermerk «nicht abgeholt» an die EG Biel zurück. Am 19. Juli 2023 verschickte die Stadtplanung Biel mit B-Post die Originalverfügung vom 10. Juli 2023 erneut an A._____.

B.

Am 19. August 2023 erhob A._____ gegen die Verfügung vom 10. Juli 2023 beim Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne Beschwerde. Die stellvertretende Regierungsstatthalterin trat mit Entscheid vom 25. September 2023 wegen Fristversäumnis auf die Beschwerde nicht ein.

C.

Dagegen hat A._____ am 21. Oktober 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt sinngemäss, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Angelegenheit sei zur materiellen Prüfung der Beschwerde vom 19. August 2023 an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die EG Biel beantragt mit Beschwerdeantwort vom 13. November 2023, die Beschwerde sei abzuweisen. Die stellvertretende Regierungsstatthalterin verzichtet mit Eingabe vom 3. November 2023 unter Verweis auf ihren Entscheid auf eine Vernehmlassung.

Am 13. Dezember 2023 hat A._____ weitere Unterlagen eingereicht. Auf Nachfrage des Instruktionsrichters teilt die EG Biel am 15. April 2024 mit, dass sie A._____ am 19. Juli 2023 die Originalverfügung zusammen mit

einer Kopie des ursprünglichen Umschlags zugestellt habe. Dazu hat sich A._____ am 7. Mai 2024 geäußert. Die Parteien halten an ihren ursprünglich gestellten Anträgen fest.

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. 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, 2017 S. 459 E. 1.2; Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 79 N. 2 i.V.m. Art. 65 N. 23). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das vorliegende Urteil fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Streitgegenstand des Verfahrens vor Verwaltungsgericht ist einzig die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht wegen Fristversäumnis nicht auf die Beschwerde eingetreten ist. Zum massgeblichen Sachverhalt lässt sich den Akten Folgendes entnehmen: Die Beschwerdegegnerin hat die hier umstrittene Verfü-

gung vom 10. Juli 2023 (betreffend Erlass einer Parkplatzersatzabgabe) gleichentags der Post als eingeschriebene Sendung an die Adresse des Beschwerdeführers übergeben. Am 11. Juli 2023 legte die Post dem Beschwerdeführer dafür eine Abholungseinladung in den Briefkasten. Nach Ablauf der siebentägigen Abholfrist wurde die eingeschriebene Sendung von der Post mit dem Vermerk «nicht abgeholt» an die Beschwerdegegnerin retourniert. Am 19. Juli 2023 verschickte die Stadtplanung Biel die Originalverfügung vom 10. Juli 2023 erneut mit B-Post an den Beschwerdeführer und legte eine Kopie des ursprünglichen Umschlags dazu (vorne Bst. A; Stellungnahme vom 15.4.2024 [act. 12] S. 2 und dazugehörige Beilage 2 [act. 12A]). Der Beschwerdeführer hat nach eigenen und von der Beschwerdegegnerin nicht bestrittenen Angaben diese Verfügung mit Beilage am 25. Juli 2023 erhalten. Am 10. August 2023 hat der Beschwerdeführer Herrn B._____ von der Stadtplanung Biel per E-Mail angefragt, welches der spätmöglichste Zeitpunkt zur «Einsprache» gegen die Parkplatzersatzabgabe sei. Dieser antwortete ihm gleichentags, dass die Beschwerdefrist gegen die Verfügung des Gemeinderats der Stadt Biel 30 Tage betrage «nach Erhalt der Verfügung». Der Beschwerdeführer hat seine Beschwerde vom 19. August 2023 am 23. August 2023 der Post übergeben.

3.

3.1 Gemäss Art. 67 VRPG ist die Beschwerde beim Regierungstatthalter oder der Regierungstatthalterin innert 30 Tagen seit der Eröffnung der Verfügung zu erheben. Es handelt sich um eine gesetzliche Frist, die nicht erstreckt werden kann (Art. 43 Abs. 1 VRPG). Verfügungen und Entscheide werden grundsätzlich mit eingeschriebener Post oder mit gerichtlicher Urkunde eröffnet (Art. 44 Abs. 1 und 2 VRPG). Eine Mitteilung, die nur gegen Unterschrift der Adressatin oder des Adressaten oder einer anderen berechtigten Person überbracht wird, gilt gemäss Art. 44 Abs. 3 VRPG spätestens am siebenten Tag nach dem ersten erfolglosen Zustellungsversuch als erfolgt (sog. Zustellfiktion). Damit die Zustellfiktion zur Anwendung gelangt, müssen zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Zum einen muss die Abholungseinladung in den Briefkasten bzw. ins Postfach der Empfängerin

oder des Empfängers gelegt worden sein. Bei eingeschriebenen Postsendungen gilt die natürliche Vermutung, dass die Abholungseinladung ordnungsgemäss in den Briefkasten oder das Postfach der Empfängerin oder des Empfängers gelegt wurde und das Zustellungsdatum korrekt registriert worden ist. Diese Vermutung kann mit dem Nachweis einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit von Fehlern bei der Zustellung umgestossen werden. Die immer bestehende Möglichkeit von Fehlern bei der Poststelle genügt jedoch nicht, um die Vermutung zu widerlegen. Vielmehr müssen konkrete Anzeichen für einen Fehler vorhanden sein (BGE 142 IV 201 E. 2.3; VGE 2016/354 vom 29.3.2017 E. 2.3; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 44 N. 27). Zum anderen wird vorausgesetzt, dass die Empfängerin oder der Empfänger die Zustellung eines Verwaltungsakts mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erwarten muss. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn ein Verfahrens- oder Prozessrechtsverhältnis begründet wurde. Ein solches entsteht mit Eintritt der Rechtshängigkeit, also mit der Eröffnung des Verfahrens durch eine verfahrenseinleitende Handlung der betreffenden Person selber oder durch die Behörde. Nach der Begründung eines solchen Verhältnisses sind die Verfahrensbeteiligten verpflichtet, sich nach Treu und Glauben so zu verhalten, dass ihnen Verwaltungsakte zugestellt werden können (Empfangspflicht; Michel Daum, a.a.O., Art. 44 N. 6, 30).

3.2 Die Behörde ist nur zu einer einmaligen Eröffnung ihres Verwaltungsakts auf dem Weg der postalischen Zustellung verpflichtet. Das gilt vor allem auch, wenn sie Kenntnis davon erhält, dass ein erster Zustellungsversuch gescheitert ist und die Zustellfiktion greift. Ob die Behörde in einem solchen Fall eine zweite Zustellung in die Wege leiten will, liegt in ihrem Ermessen. Wird ein Verwaltungsakt mehrmals eröffnet, so ist für den Fristenlauf grundsätzlich die erste rechtsgültige individuelle Zustellung massgebend. Im Einzelfall bleibt jedoch der Vertrauensschutz vorbehalten. Durfte die betroffene Person aus einer späteren Bekanntgabe in guten Treuen ableiten, diese löse den oder einen neuen Fristenlauf aus, so ist sie in ihrem Vertrauen zu schützen. Andernfalls ist die Behörde gehalten, darauf hinzuweisen, dass dies nicht der Fall ist (vgl. BGE 119 V 89 E. 4b/aa; BGer 6B_758/2022 vom 9.11.2022 E. 2.3, 4A_53/2019 vom 14.5.2019, in Pra 108/2019 Nr. 109

E. 4.2 f.; VGE 2019/35 vom 3.6.2019 E. 3.1, 2016/354 vom 29.3.2017 E. 2.6; Michel Daum, a.a.O., Art. 44 N. 16, 57).

3.3 Behördliche Auskünfte oder Zusicherungen im Zusammenhang mit der Eröffnung sind unter Umständen verbindlich, auch wenn sie unzutreffend sind (Michel Daum, a.a.O., Art. 44 N. 57; BVR 2019 S. 89 E. 1.5.2 mit Hinweis auf ARV 2000 S. 31 E. 2a). Der in Art. 9 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben wirkt sich als Vertrauensschutz in diesen Fällen dahingehend aus, dass alle Personen Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (BGE 130 I 26 E. 8.1, 129 I 161 E. 4.1). Nach der Rechtsprechung verschafft eine falsche behördliche Auskunft Anspruch darauf, abweichend vom Gesetz behandelt zu werden, wenn die Auskunft für einen bestimmten Einzelfall aufgrund einer vollständigen und richtigen Darstellung des Sachverhalts vorbehaltlos erteilt worden ist, die Amtsstelle zur Auskunftserteilung zuständig war oder aus zureichenden Gründen als zuständig erachtet werden durfte, die Unrichtigkeit der Auskunft bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit nicht ohne weiteres erkennbar war, im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft unwiderrufliche oder nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen wurden und die Rechtslage sich seit der Auskunftserteilung nicht geändert hat (BGE 121 II 473 E. 2c, 118 Ia 245 E. 4b; VGE 23271 vom 12.8.2008 E. 5.3.1).

3.4 Die Vorinstanz hat zu Recht die Anwendung der Zustellfiktion bejaht. Die Verfügung gilt damit am siebten Tag nach dem ersten erfolglosen Zustellversuch vom 11. Juli 2023, d.h. – anders als die Vorinstanz ausführt – am 18. Juli 2023, als zugestellt. Dies wird vom Beschwerdeführer denn auch nicht bestritten. Er macht weder geltend, die Abholungseinladung wäre nicht in seinem Briefkasten gewesen noch, dass er nicht mit einer Verfügung gerechnet hätte. Dies ist auch nicht ersichtlich. Streitig ist hingegen, welches die Folgen der erneuten Zustellung der Verfügung im Licht der erteilten Auskunft bezüglich Beschwerdefrist sind: Der Beschwerdeführer vertritt die Ansicht, dass er aufgrund der erneuten Zustellung der Verfügung am 25. Juli 2023 und der Auskunft von Herrn B. _____ von der Abteilung Stadtpla-

nung Biel am 10. August 2023 davon ausgehen durfte, dass die Rechtsmittelfrist erst mit Erhalt, also zu jenem Zeitpunkt zu laufen beginne, in dem er die Verfügung tatsächlich erhalten habe. Er habe daher noch alle «Beweismittel zusammengetragen», bevor er die Beschwerde am 23. August 2023 der Post übergeben habe (Beschwerde S. 1). Die Beschwerdegegnerin stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass mit dem Mitschicken der Kopie des ursprünglichen Umschlags, dem zu entnehmen sei, dass bereits ein Zustellversuch stattgefunden habe, dem Beschwerdeführer klar sein musste, dass die Beschwerdefrist bereits früher zu laufen begonnen habe (Stellungnahme vom 15.4.2024 [act. 12] S. 2). Zur Auskunft ihres Mitarbeiters bezüglich Beschwerdefrist in der E-Mail vom 10. August 2023 und deren Folgen hat sich die Beschwerdegegnerin nicht vernehmen lassen.

3.5 Es trifft zu, dass die Beschwerdegegnerin bei der zweiten Zustellung, die mit B-Post erfolgt ist, eine Kopie des Umschlags des Einschreibens der ursprünglichen Eröffnung mitgeschickt hat. Ob sie mit diesem Vorkehren in genügendem Masse zum Ausdruck gebracht hat, dass die erste, bereits erfolgte Zustellung für den Fristenlauf massgebend war oder ob es nicht eines Begleitschreibens betreffend der Zweitzustellung zur Klärung des Fristenlaufs bedurft hätte (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 44 N. 57; VGE 2023/309 vom 5.3.2024 E. 2.7), kann hier aus folgenden Gründen offenbleiben: Der Beschwerdeführer hat sich am 10. August 2023 und damit innerhalb der ordentlichen Rechtsmittelfrist, die am 17. August 2023 endete, an die Beschwerdegegnerin gewandt und nachgefragt, wann der späteste Zeitpunkt zur Beschwerdeeinreichung sei. Der in der Sache zuständige und offenbar mit dem Fall vertraute B. _____ der Stadtplanung Biel hat ihm mitgeteilt, dass die Beschwerde innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt der Verfügung erhoben werden müsse. Der Beschwerdeführer konnte aufgrund dieser Information in guten Treuen davon ausgehen, dass die Beschwerdefrist erst bei der Zweitzustellung am 25. Juli 2023 zu laufen begonnen hat, also zu dem Zeitpunkt als er die Verfügung tatsächlich erhalten hatte. Er durfte darauf vertrauen, dass ihn B. _____ darauf aufmerksam gemacht hätte, wäre dies in seinem Fall anders. Wäre der Beschwerdeführer B. _____ entsprechend informiert worden, wäre ihm noch genügend Zeit geblieben, um innerhalb der Rechtsmittelfrist Beschwerde zu erheben. So hat der Be-

schwerdeführer anders disponiert und noch alle «Beweismittel zusammengetragen», bevor er die Beschwerde am 23. August 2023 der Post übergeben hat (vorne E. 3.4). Die Voraussetzungen für den Vertrauensschutz sind damit erfüllt (vgl. vorne E. 3.3) und es rechtfertigt sich, auf die Rechtsmittelfrist der zweiten Zustellung abzustellen.

3.6 Nach dem Gesagten ist der Beschwerdeführer in seinem Vertrauen auf die Rechtsmittelbelehrung in der zweiten Zustellung im Licht der erteilten Auskunft zu schützen. Die 30-tägige Rechtsmittelfrist begann demnach am 26. Juli 2023 zu laufen (vgl. Art. 41 Abs. 1 VRPG) und endete am 24. August 2023. Die Vorinstanz ist somit zu Unrecht wegen Fristversäumnis auf die Beschwerde vom 19. August 2023 nicht eingetreten. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache zur Prüfung der übrigen Prozessvoraussetzungen und gegebenenfalls zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.

4.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerin. Ihr sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen, da sich das vorliegende Verfahren auf die Frage des Eintretens beschränkt und sie deswegen nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

4.2 Die Kosten, die im vorinstanzlichen Verfahren entstanden sind, hat das Verwaltungsgericht im Rahmen des Rückweisungsentscheids nicht zu liquidieren. Deren Neuverlegung wird Sache des Regierungsstatthalteramts sein (vgl. Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 7).

5.

Rückweisungsentscheide gelten nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG;

SR 173.110) als Zwischenentscheide. Sie können unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG mit dem in der Hauptsache offenstehenden Rechtsmittel selbständig angefochten werden (statt vieler BGE 140 V 282 E. 2 mit Hinweisen).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der stellvertretenden Regierungsratthalterin des Verwaltungskreises Biel/Bienne vom 25. September 2023 wird aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
3. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerin
 - Regierungsratthalteramt Biel/Bienne

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.