Fassung für das Vernehmlassungsverfahren

Vortrag

Datum RR-Sitzung:	17. Februar 2021
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer:	2015.JGK.3854
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) (Änderung)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung ... 2

2. Ausgangslage ... 2
2.1 Motion Mentha ... 2
2.2 Motion Kropf ... 2
2.3 Postulat Saxer ... 2
2.4 Abschreibung der parlamentarischen Vorstösse ... 3
2.5 Indirekte Änderungen anderer Gesetze ... 3

3. Grundzüge der Neuregelung ... 3
3.1 Änderungen im VRPG ... 3
3.2 Indirekte Änderungen anderer Gesetze ... 4

4. Erläuterungen zu den Artikeln ... 4

4.1 VRPG ... 4

4.2 Indirekte Änderungen ... 13
4.2.1 Anhang 1 zum Gesetz vom 10. März 2020 über die zentralen Personendatensammlungen (Personendatensammlungsgesetz, PDSG) ... 13
4.2.2 Art. 10 Abs. 2a und 3 EG ZGB ... 13
4.2.3 Titel, Art. 11a Abs. 5, Art. 16a, Art. 17a Abs. 1, Art. 17b, Art. 23 Abs. 2, Art. 24a Abs. 1, Art. 25 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1, 4 und 5 sowie Art. 28 Abs. 3 HG ... 14
4.2.4 Art. 21a EG ZSJ ... 18
4.2.5 Art. 41a BauG ... 18
4.2.6 Indirekte Änderungen aufgrund der Ausnahmen vom Fristenstillstand ... 21

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen ... 25

6. Finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen ... 25

7. Auswirkungen auf die Gemeinden ... 25

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ... 25

9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ... 25

10. Antrag ... 25

1. Zusammenfassung

Mit einer Teilrevision des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)[1] werden zum einen drei parlamentarische Vorstösse umgesetzt. Diese verlangen die Einführung des Fristenstillstands (Motion Mentha [239-2014]), die Sicherstellung der Parteikosten der Gegenpartei durch die beschwerdeführende Partei (Motion Kropf [313-2015]) und die rasche Behandlung von trölerischen Eingaben (Postulat Saxer [132-2017])[2]. Zum andern werden verschiedene andere Revisionsanliegen im VRPG und – durch indirekte Änderungen – in anderen Gesetzen umgesetzt. Hervorzuheben ist dabei etwa die neue Bestimmung im VRPG, wonach in Beschwerdeverfahren, die auf von Amtes wegen eingeleitete Verwaltungsverfahren zurückgehen, von ausländischen Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern ein Kostenvorschuss verlangt werden kann.

2. Ausgangslage

2.1 Motion Mentha

Am 1. Juni 2015 hat der Grosse Rat die Motion Mentha (239-2014) «Fristenstillstand in Rechtsverfahren vereinheitlichen» angenommen. Darin wurde der Regierungsrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit in Bezug auf den Fristenstillstand, insbesondere bei Rechtsmittelfristen in der Verwaltungsrechtspflege, grundsätzlich analoge Bestimmungen wie im Zivilprozessverfahren und im Bundesverwaltungsverfahren zum Tragen kommen. In spezialrechtlichen Bestimmungen dürfen Ausnahmen von diesem Grundsatz gemacht werden.
Im September 2015 hat die Direktion für Inneres und Justiz (DIJ; damals: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion [JGK]) bei der Staatskanzlei und den Direktionen, bei der Justizleitung und weiteren Amtsstellen eine Umfrage gemacht, wie die Motion Mentha umgesetzt werden sollte. Ausserdem wurden die Adressaten gefragt, ob sie weitere Anliegen für Änderungen des VRPG haben, die aus Anlass der Umsetzung der Motion Mentha geprüft werden könnten. Die vorliegende Gesetzesänderung setzt einen Teil der vorgebrachten Vorschläge um.

2.2 Motion Kropf

In Septembersession 2016 wurde die Motion Kropf (313-2015) «Besserer Schutz vor trölerischen Eingaben» überwiesen. Sie sieht die Sicherstellung der Parteikosten der Gegenpartei durch die beschwerdeführende Partei vor. Die Umsetzung dieser Motion im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren ist naheliegend, obwohl sich die zu ändernden Verfahrensbestimmungen auf das Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG)[3] beschränken.

2.3 Postulat Saxer

Im Postulat Saxer (132-2017) «Rasche Behandlung von trölerischen Eingaben» wurde der Regierungsrat und die Justizleitung beauftragt abzuklären, ob die ihnen zugewiesenen Verwaltungsjustizbehörden und Rechtsdienste in den Direktionen angewiesen werden können, alle Einsprache- und Beschwerdeverfahren beschleunigt und ausserhalb der Reihe zu behandeln, bei denen der Eindruck einer trölerischen Beschwerdeführung besteht. In seiner Antwort vom 29. November 2017 beantragte der Regierungsrat Annahme und gleichzeitige Abschreibung des Postulats. Er wies in der Begründung u.a. darauf hin, mit

[1] BSG 155.21
[2] Einen Zusammenhang mit dem VRPG hat auch die vom Grossen Rat in der Novembersession 2015 punktweise überwiesene Motion Lanz (083-2015) «Standortvorteil für den Kanton Bern: Dauer für sämtliche Verfahren verkürzen». Diese verfolgt das Ziel, die durchschnittliche Verfahrensdauer sämtlicher Verfahren (Verwaltungs-, Verwaltungsjustiz- und Gerichtsverfahren) zu verkürzen. Im Bericht an den Grossen Rat vom 15. Mai 2019 hat der Regierungsrat über ausgewählte und näher prüfenswerte Vorschläge zur Umsetzung der Motion informiert. Der Regierungsrat hat im Bericht angekündigt, die Möglichkeiten der Sprungbeschwerde im Rahmen der Revision des VRPG vertieft zu prüfen. Der Regierungsrat ist schliesslich zum Ergebnis gelangt, dass auf die Einführung der Sprungbeschwerde im VRPG verzichtet werden soll.
[3] BSG 721.0

der Umsetzung der Motion Kropf (313-2015) werde im Zuge einer Revision des VRPG ein weiteres Instrument gegen trölerische Eingaben Eingang in das Gesetz finden. Der Grosse Rat beschloss am 21. März 2018 die Annahme des Postulates. Entgegen dem Antrag des Regierungsrats wurde aber die gleichzeitige Abschreibung des Postulats abgelehnt[4].
Mit der vorliegenden Umsetzung der Motion Kropf (313-2015) durch eine indirekte Änderung des BauG im VRPG wird auch dem Postulat Saxer (132-2017) Rechnung getragen, weil die drohende Sicherstellungspflicht viele Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer, die in Bauangelegenheiten in trölerischer oder rechtsmissbräuchlicher Absicht ein Rechtsmittel einzulegen beabsichtigen, von vornherein davon absehen werden. Es wird auch Fälle geben, in denen Beschwerdeführende, die ein trölerisches Rechtsmittel bereits ergriffen haben, dieses wieder zurückziehen, nachdem sie vom Verwaltungsgericht zur Sicherstellung der Parteikosten verpflichtet worden sind.
Im Allgemeinen ist darauf hinzuweisen, dass die Direktionen bzw. die für die Verfahrensleitung zuständigen Rechtsämter und -dienste (in allen Rechtsgebieten) bereits heute nach dem Grundsatz arbeiten, wonach querulatorische oder offensichtlich unhaltbare Einsprachen und Beschwerden rasch erledigt werden. Es existieren verschiedene Instrumente, um trölerischen Eingaben entgegenzuwirken und diese auch in verkürzten Verfahren zu behandeln. So enthält bereits das VRPG einige Bestimmungen, welche trölerische und mutwillige Eingaben zum vornherein verhindern sollen und auch eine spezielle Behandlung solcher Eingaben erlauben. Beispielsweise kann eine Behörde gestützt auf Art. 45 VRPG auf eine Eingabe nicht eintreten, wenn diese als querulatorisch oder rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren ist. Im Weiteren sieht Art. 46 VRPG vor, dass mit Busse bestraft werden kann, wer mutwillig prozessiert.

2.4 Abschreibung der parlamentarischen Vorstösse

Mit der vorliegenden Teilrevision des VRPG und der Änderung des BauG können die in Ziff. 2.1 bis 2.3 erwähnten parlamentarischen Vorstösse abgeschrieben werden.

2.5 Indirekte Änderungen anderer Gesetze

Die vorliegende Teilrevision des VRPG wird benutzt, um verschiedene indirekte Änderungen an Spezialgesetzen vorzunehmen, die einen Zusammenhang mit dem Verfahrensrecht haben. Die Änderungen gehen u.a. zurück auf die Rechtsprechung der obersten Gerichte sowie auf Probleme in der Praxis beim Vollzug von Gesetzen.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Änderungen im VRPG

Die Änderungen im VRPG sind die Folgenden:
- Die Einführung des Fristenstillstands für gesetzliche Fristen im verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Beschwerdeverfahren. Für dringende Verfahren sind Ausnahmen vom Fristenstillstand vorgesehen. Diese erfolgen teilweise in Spezialgesetzen, die indirekt geändert werden. (Umsetzung der Motion Mentha [239-2014].)
- Eine Kostenregelung im Beschwerdeverfahren, wonach für den Fall, dass unterliegenden Behörden und Vorinstanzen keine Verfahrenskosten auferlegt werden, diese vollumfänglich den ebenfalls unterliegenden Privaten auferlegt werden.
- Der Verzicht auf die Mitteilung des Zeitpunkts der Zwangsvollstreckung von Verfügungen und Entscheiden, wenn dadurch die Vollstreckung erschwert werden könnte.
- Die Einführung einer Regelung zur Eindämmung von weitschweifigen Rechtsschriften von Anwältinnen und Anwälten.

[4] Geschäft 2017.RRGR.365.

- Eine Bestimmung, wonach in Beschwerdeverfahren, die auf von Amtes wegen eingeleitete Verwaltungsverfahren zurückgehen, von ausländischen Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern ein Kostenvorschuss verlangt werden kann.

3.2 Indirekte Änderungen anderer Gesetze

Gegenstand indirekter Änderungen durch das VRPG sind (abgesehen von den Ausnahmen vom Fristenstillstand; vgl. Ziff. 4.2.6):
- Im Gesetz vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB)[5] wird festgehalten, dass im Weiterziehungsverfahren vor dem Obergericht das VRPG anzuwenden ist, wenn die Vorinstanzen Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizbehörden sind.
- Im Gesetz vom 18. März 1992 betreffend die Handänderungssteuern (HG)[6] werden der Titel angepasst, der Rechtsmittelweg und die Fristen bei Stundung und Befreiung sowie die Bearbeitung von Daten aus zentralen Personendatensammlungen neu geregelt.
- Im Einführungsgesetz vom 11. Juni 2009 zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ; BSG 271.1)[7] wird dem Regierungsrat die Kompetenz gegeben, Bestimmungen über die Durchführung von Pilotprojekten zu erlassen.
- Eine Bestimmung im BauG, wonach im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht die beschwerdeführende Partei auf Gesuch der Gegenpartei zur Sicherstellung der Parteikosten verpflichtet werden kann, wenn letztere einen Schaden glaubhaft macht, der aufgrund der Anfechtung vor Verwaltungsgericht eingetreten ist (Umsetzung der Motion Kropf [313-2015] und des Postulats Saxer [132-2017]).

4. Erläuterungen zu den Artikeln

4.1 VRPG

Art. 33 Abs. 1 VRPG

In Art. 33 VRPG wird die Aufzählung in Abs. 1 mit dem Begriff «weitschweifig» ergänzt. Nach dem bisherigen Wortlaut von Art. 33 Abs. 1 VRPG weist die Behörde unklare, unvollständige, Sitte und Anstand verletzende oder nicht in einer der beiden Landessprachen bzw. nicht in der richtigen Amtssprache verfasste Eingaben zur Verbesserung bzw. Übersetzung zurück[8]. Die neue Vorschrift lehnt sich an Art. 132 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO)[9] an, der die Weitschweifigkeit als verbesserungsbedürftigen Mangel bezeichnet[10]. Vergleichbaren Inhalts ist Art. 42 Abs. 6 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)[11], der insofern strenger als die vorgeschlagene Änderung von Art. 33 Abs. 1 VRPG ist, als er «übermässige» Weitschweifigkeit verlangt.
Unter «weitschweifigen Eingaben» sind solche zu verstehen, die einen unverhältnismässig grossen und unüblichen Umfang aufweisen und derart umständlich verfasst sind, dass deren Inhalt schwierig zu eruieren ist[12]. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 132 Abs. 2 ZPO geben die folgenden Kriterien darüber Auskunft, ob die Rechtsschrift weitschweifig ist und somit den Gang der Rechtspflege behindert: Umfang des angefochtenen Entscheids sowie der früheren oder gegnerischen Rechtsschriften oder die inhaltliche Abschweifung vom Prozessthema. Weitschweifigkeit wird etwa angenommen bei langatmigen Ausführungen und Wiederholungen bezüglich einzelner Tat- oder Rechtsfragen, die zur

[5] BSG 211.1
[6] BSG 215.326.2
[7] BSG 271.1
[8] Zur Praxis vgl. etwa BVR 2018 S. 487.
[9] SR 272
[10] Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) kennt den Tatbestand der Weitschweifigkeit nicht. Vgl. aber Art. 52 Abs. 2 VwVG zur Rückweisung zur Verbesserung von Eingaben, welche die nötige Klarheit vermissen lassen, unverständlich, mehrdeutig oder widersprüchlich sind (vgl. SEETHALER/PORTMANN, in Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 52 N. 100).
[11] SR 173.110
[12] «Weitschweifig»: Breit und umständlich, viel Nebensächliches, Überflüssiges mit darstellend (Munzinger Online / Duden. Das grosse Wörterbuch der deutschen Sprache, 4. Auflage 2012). Zum Ganzen vgl. MICHEL DAUM, in Herzog/Daum (Hrsg.), Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 33 N. 5.

Wahrung eines Anspruchs nicht erforderlich sind und/oder sich in keiner Weise auf das Prozessthema beziehen. Weitschweifigkeit kann ferner auch darin gesehen werden, dass eine Partei zahlreiche Beilagen zu einer Rechtsschrift einreicht, die nicht in erkennbarer Weise mit der konkreten Streitfrage im Zusammenhang stehen. Auch in komplexen Fällen darf eine Beschränkung auf das Wesentliche erwartet werden. Das Erfordernis der Verständlichkeit verlangt sodann eine nachvollziehbare Struktur der Eingabe. Ob eine Eingabe diesen Anforderungen genügt, hängt auch von den Umständen des Einzelfalls ab[13].

Wenn eine Behörde Eingaben in Anwendung von Art. 33 Abs. 1 VRPG zur Verbesserung zurückweist, setzt sie dazu eine kurze Nachfrist an mit dem Hinweis, dass die Eingabe als zurückgezogen gilt, wenn sie nicht innert der Frist wieder eingereicht wird (Art. 33 Abs. 2 VRPG). Bei fristgebundenen Eingaben müssen Antrag und Begründung innert der Frist eingereicht sein (Art. 33 Abs. 3 VRPG). Bei Eingaben, die wegen Weitschweifigkeit zur Verbesserung zurückgewiesen werden, findet Abs. 3 keine Anwendung. Vielmehr ist nach dem Auslaufen der Rechtsmittelfrist eine Nachfrist nicht ausgeschlossen[14]. Eine verbesserte Eingabe ist somit nicht innert der Beschwerdefrist wieder einzureichen.

Art. 42a VRPG

Allgemeines zum Fristenstillstand

a. Der Begründung der Motion Mentha (239-2014) folgend ist davon auszugehen, dass sich die neue Regelung zum Fristenstillstand inhaltlich eng an die *bundesrechtlichen Bestimmungen* anlehnen sollte. Im Vordergrund stehen Art. 22a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG)[15] und Art. 145 ZPO.

b. Die genannte bundesrechtliche Regelung des VwVG zum Fristenstillstand betrifft *gesetzliche* und *richterlich bestimmte* (also behördliche) Fristen, und zwar nur solche, die *nach Tagen*[16] bestimmt sind. Fristenstillstand in diesem Sinne bedeutet, dass eine bereits laufende Frist während den Gerichtsferien ruht und nach deren Ende weiterläuft. Die Zustellung einer fristauslösenden Mitteilung (etwa eine Verfügung oder ein Entscheid) während des Fristenstillstands ist nicht unzulässig. Wird aber eine Frist (z.B. eine Rechtsmittelfrist) während den Gerichtsferien *ausgelöst*, beginnt sie nicht dann, sondern erst am ersten Tag nach dem Ende der Gerichtsferien[17]. Weil der Fristenstillstand von Art. 22a VwVG nur für nach Tagen bestimmte Fristen gilt, findet er keine Anwendung auf solche, die von der Behörde auf ein *bestimmtes Kalenderdatum* angesetzt werden[18].

c. Hinzuweisen ist auf den Nachteil eines ausgebauten Fristenstillstands: Er verzögert die Verfahren und führt deshalb zu einem gewissen Widerspruch zu Vorstössen im Grossen Rat, in denen wiederholt eine Verfahrensbeschleunigung verlangt wurde. Die Einführung eines Fristenstillstandes widerspricht grundsätzlich dem Gebot der Verfahrensbeschleunigung. Ein Fristenstillstand dient jeweils nur der einen Partei, weil in der Regel eine Partei eher an einer Verfahrensverzögerung, die Gegenpartei jedoch an einer Beschleunigung interessiert ist.

Das VRPG als Ort für die Regelung des Fristenstillstands

Das VRPG regelt das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und vor den Verwaltungsjustizbehörden im Kanton und in den Gemeinden (Art. 1 Abs. 1 VRPG). Analog zum Bundesrecht, welches den verwaltungsrechtlichen Fristenstillstand im VwVG vorsieht, ist dieser auf kantonaler Ebene im VRPG zu regeln.

[13] BGer 9C_440/2017 vom 19. Juli 2017, E. 5.2, m.w.H.
[14] MICHEL DAUM, a.a.O., Art. 33 N. 19.
[15] SR 172.021
[16] Im Gegensatz dazu gilt der Fristenstillstand nach Art. 145 Abs. 1 ZPO auch für Fristen, die auf ein bestimmtes Kalenderdatum angesetzt werden.
[17] BGE 132 II 153 E. 4. Zum VwVG vgl. URS PETER CAVELTI, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Art. 22a N. 4.
[18] Vgl. aber zum Spezialfall, wenn eine Behörde eine solche Frist auf ein Kalenderdatum *während* der Dauer des Stillstandes angesetzt: URS PETER CAVELTI, a.a.O., Art. 22a N. 3-6, Art. 20 N. 44; a.M. SEILER/V.WERDT/GÜNGERICH/OBERHOLZER, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, Art. 46 N. 4; und AMSTUTZ/ARNOLD, in Basler Kommentar, 2. Aufl. 2011, Art. 46 BGG N. 2.

Die Regelungen über den Fristenstillstand von VwVG und VRPG gelten daher für alle diejenigen Verfahren, in denen diese Gesetze anzuwenden sind. Auf das Verhältnis zur Spezialgesetzgebung von Bund und Kanton wird unten im Zusammenhang mit den Ausnahmen (Art. 42b VRPG) eingegangen.

Für aufsichtsrechtliche Verfahren gilt der Fristenstillstand nicht. Dies betrifft einerseits die Verfahren der aufsichtsrechtlichen Anzeige gemäss Art. 101 VRPG und anderseits die spezialgesetzlich geregelten Aufsichtsverfahren wie diejenigen des Personalrechts[19], der Gemeindeaufsicht[20], der Notariatsaufsicht[21], der Aufsicht über die Führung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB)[22] und der Aufsicht über Kinder- und Jugendheime sowie über besondere Pflegekinderverhältnisse[23]. Für das Verfahren zur Behandlung der aufsichtsrechtlichen Anzeige gemäss *Art. 101 VRPG* erübrigt sich der Fristenstillstand schon deshalb, weil hier keine gesetzlichen Fristen vorkommen. Weder besteht eine Frist zur Einreichung einer Anzeige noch besteht eine, innerhalb derer die Aufsichtsbehörde dem Anzeiger die Erledigung mitteilen muss.

Ebenfalls kein Fristenstillstand ist bei Einsprachen *ohne Rechtsmittelfunktion* vorgesehen (vgl. dazu nachstehend die Erläuterungen zu Absatz 2).

Abs. 1

Fristenstillstand nur für gesetzliche Fristen

Die Motion Mentha (239-2014) verlangt einen Fristenstillstand «insbesondere bei *Rechtsmittelfristen*». Auch in der Begründung des Vorstosses wurden nur die Probleme erwähnt, die sich ergeben, wenn Rechtsmittelfristen während Feiertagen laufen. Dies habe zur Folge, dass den Rechtsuchenden faktisch nicht die ganze Rechtsmittelfrist zur Vorbereitung ihrer Eingabe zur Verfügung stehe.
Rechtsmittelfristen sind immer *gesetzliche* Fristen. Nebst den Rechtsmittelfristen gibt es eine Reihe von gesetzlichen Verfahrensvorschriften, die sich ebenfalls an die Verfahrensbeteiligten richten und diese verpflichten, innert einer Frist tätig zu werden. Ein Beispiel ist die Frist von 30 Tagen, innert der ein Gesuch um Wiederherstellung einzureichen ist (Art. 43 Abs. 2 VRPG). Andere Beispiele sind die Fristen für das Begehren um Wiederaufnahme des Verfahrens (Art. 56 Abs. 3 VRPG) sowie – bei der Baubeschwerde – die Frist zur Einreichung der Beschwerdeantwort (Art. 40 Abs. 5 BauG).

Weil es ausgeschlossen ist, dass die Behörde gesetzliche Fristen erstreckt (Art. 43 Abs. 1 VRPG), ist der Fristenstillstand die einzige Möglichkeit, dass sich solche Fristen *verlängern*. Im Gegensatz dazu können *behördlich oder richterlich* angesetzte Fristen erstreckt werden, wenn vor Ablauf der Frist darum nachgesucht wird (Art. 43 Abs. 1 VRPG). Ein Fristenstillstand ist daher nicht erforderlich. Es kann deshalb in Kauf genommen werden, dass mit dem Ausschluss für behördliche Fristen vom Fristenstillstand eine *Differenz zu den bundesrechtlichen Vorschriften über den Fristenstillstand* geschaffen wird, welche sowohl gesetzliche als auch behördliche Fristen erfassen.

Fristenstillstand nur für Fristen, die nach Tagen bestimmt sind

Unbestritten ist, dass nur Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, nicht aber solche, deren Ende auf ein bestimmtes Kalenderdatum festgesetzt wird, unter den Fristenstillstand fallen sollen. Dies muss im Gesetz nicht eigens festgehalten werden.

[19] Aufsichtsrechtliche Anzeige nach Art. 106 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01).
[20] Art. 85 ff. des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11).
[21] Art. 38 und 39 des Notariatsgesetzes vom 22. November 2005 (NG; BSG 169.11)
[22] Art. 18 des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316).
[23] Art. 4 und 4a sowie 13 der kantonalen Pflegekinderverordnung (BSG 213.223).

Dauer des Fristenstillstands

Gemäss den oben zitierten Bestimmungen des Bundesrechts gilt der Fristenstillstand während den drei Zeitabschnitten Ostern (siebenter Tag vor bis und mit siebenter Tag nach Ostern), Sommerferien (15. Juli bis und mit 15. August) und Weihnachten/Neujahr (18. Dezember bis und mit 2. Januar). Der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung erfordert, dass vor allen Instanzen im Kanton und im Bund die Zeitabschnitte eines Fristenstillstands gleich sind.

Die gleichen Überlegungen gelten für die Frage, welche Auswirkungen der Fristenstillstand auf die Zählung der Fristdauer im Einzelnen hat. Es gibt keine Gründe, von dem oben[24] erläuterten Mechanismus abzuweichen, der teils dem Wesen des Fristenstillstands immanent ist und teils in der Rechtsprechung entwickelt wurde.

Abs. 2

Vom Fristenstillstand erfasste Verfahren

Aus der Begründung der Motion Mentha (239-2014) ist zu schliessen, dass der Fristenstillstand v.a. dazu dienen soll, dass den Rechtsuchenden die ganze *Rechtsmittelfrist* zur Vorbereitung ihrer Eingabe zur Verfügung steht. Dies bedeutet, dass das Bedürfnis nach Einführung eines Fristenstillstands im Wesentlichen in den (verwaltungsinternen und –externen) *Beschwerdeverfahren* besteht. Hinzu kommt, dass ein Fristenstillstand tendenziell zur Verlängerung der Verfahren führt. Es macht deshalb Sinn, für die zahlreichen Verwaltungsverfahren, in denen es um den Erlass einer erstinstanzlichen Verfügung geht, auf eine Regelung zu verzichten.

Bst. a

Im VRPG geregelt ist nur die Einsprache mit *Rechtsmittelfunktion*, d.h. wenn die verfügende Behörde sie wie ein Rechtsmittel zu behandeln und eine neue Verfügung zu erlassen hat (Art. 53 ff. VRPG). *Keine Rechtsmittelfunktion* haben Einsprachen, die der Behörde als Entscheidungshilfeinstrument und zur Gewährung des rechtlichen Gehörs dienen.

Im Einspracheverfahren *mit Rechtsmittelfunktion* wirkt sich der Fristenstillstand insbesondere auf die *Einsprachefrist* aus. Es gibt keinen sachlichen Grund, der gegen eine Gleichstellung mit den Beschwerdeverfahren spricht. Entscheidend ist, dass es in beiden Verfahren um die Einlegung eines Rechtsmittels geht.

Bst. b und c

Er gilt, wie Bst. b und c von Absatz 2 ausdrücklich festhalten, in *verwaltungsinternen* Beschwerdeverfahren (4. Kapitel des VRPG) sowie in Beschwerdeverfahren vor *verwaltungsunabhängigen* Justizbehörden im Sinne des 5. Kapitels des VRPG. Zu den letzteren gehören einerseits das Verwaltungsgericht (Art. 74 ff. VRPG) und anderseits die anderen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden wie die Steuerrekurskommission und die Enteignungsschätzungskommission (Art. 85 ff. VRPG).

Bst. d

Gemäss Bst. d von Absatz 2 gilt der Fristenstillstand schliesslich im Appellationsverfahren nach den Art. 93 und 94 VRPG. Bei der Appellation an das Verwaltungsgericht handelt es sich um das Rechtsmittel, das gegen im Klageverfahren ergangene Urteile unterer Verwaltungsjustizbehörden ergriffen werden

[24] Allgemeines zum Fristenstillstand, Bst. b.

kann. Auch hier gilt, dass der Fristenstillstand im erstinstanzlichen Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht, den Regierungsstatthaltern und anderen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden nicht vorgesehen ist.

Art. 42b VRPG

Abs. 1

Der Fristenstillstand gilt nicht in Verfahren betreffend aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen gemäss Art. 27 VRPG.
In Materien, die von ihrer Natur her generell dringend sind, darf es von Gesetzes wegen keine Gerichtsferien geben. Nach VwVG (Art. 22a Abs. 2) und BGG (Art. 46 Abs. 2) gehören dazu die aufschiebende Wirkung und die anderen vorsorglichen Massnahmen. Es ist sachgerecht, dass der Kanton Bern diese bundesrechtlichen Regelungen übernimmt. Der Fristenstillstand gilt somit in folgenden Verfahren nicht:

- In Verfahren auf Erlass einer *vorsorglichen Massnahme* nach Art. 27 VRPG. Betroffen von der Ausnahme ist das Rechtsmittelverfahren (mit Einschluss der Rechtsmittelfrist), das den Erlass einer vorsorglichen Massnahme zum Gegenstand hat.
- In Verfahren betreffend *aufschiebende Wirkung* nach Art. 68 VRPG. Die Ausnahme vom Fristenstillstand betrifft das ganze Rechtsmittelverfahren mit Einschluss der Rechtsmittelfrist.

Der Ausschluss des Fristenstillstands erfasst auch die im Rahmen solcher Verfahren ergangenen *Zwischenentscheide* etwa betreffend unentgeltliche Rechtspflege, Ausstand oder Zuständigkeit[25].

Vorsorgliche Massnahmen werden nicht nur gestützt auf das VRPG erlassen. Vorsorgliche Massnahmen sind auch in der *Spezialgesetzgebung* anzutreffen, wobei sie nicht immer explizit als solche bezeichnet werden. Eine sinngemässe vorsorgliche Massnahme liegt immer dann vor, wenn es sich um eine vorläufig wirkende Anordnung handelt, die den Zweck hat, den tatsächlichen oder rechtlichen Zustand während der Hängigkeit des Prozesses einstweilen zu regeln[26]. Ein Beispiel sind die vorläufigen Sicherungs- und Erhaltungsmassnahmen nach Art. 44 Abs. 1 des Naturschutzgesetzes vom 15. September 1992[27], die von der zuständige Behörde verfügt werden, wenn ein schutzwürdiges oder geschütztes Gebiet oder Objekt gefährdet ist; diese Verfügungen sind sofort vollstreckbar.
Die spezialgesetzlichen vorsorglichen Massnahmen sind in der Regel ebenfalls vom Fristenstillstand auszunehmen, um sie mit denjenigen nach Art. 27 VRPG gleichzustellen. Wird eine spezialgesetzlich geregelte vorsorgliche Massnahme vom Fristenstillstand ausgenommen, gilt dies für das *Verfahren in der Sache selbst nicht, d.h. der Fristenstillstand ist zu beachten.* So gilt etwa in den genannten Beispielen der Fristenstillstand im Verfahren zur Unterschutzstellung nach Art. 44 Abs. 2 Naturschutzgesetz. Die durch den Fristenstillstand bewirkte Verfahrensverzögerung kann in Kauf genommen werden, und das Verfahren ist (aus Behördensicht) nicht mehr dringend, weil eine bestimmte Massnahme eben von Gesetzes wegen vorläufig durchgesetzt werden kann.

Indessen sind nicht alle in der Spezialgesetzgebung geregelten vorsorglichen Massnahmen vom Fristenstillstand auszunehmen. Dort, wo die Beschwerden von Gesetzes wegen *keine aufschiebende Wirkung* haben, schadet der Fristenstillstand nicht, weil eine Beschwerde die Durchsetzung der vorsorglichen Massnahme nicht hemmt (bspw. Art. 15 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 [PG][28]: gemäss dieser Bestimmung besteht die Möglichkeit, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorläufig im Amt einzustellen). Eine Ausnahme vom Fristenstillstand ist unter diesen Umständen nicht notwendig.

Abs. 2

[25] Zum VwVG: URS PETER CAVELTI, a.a.O., Art. 22a N. 12.
[26] REGINA KIENER, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Art. 56 N. 2.
[27] BSG 426.11
[28] BSG 153.01

Folgende Ausnahmen vom Fristenstillstand können nicht in die Spezialgesetzgebung aufgenommen werden, sondern müssen direkt im VRPG geregelt werden:

Bst. a

Aufgrund der kurzen Beschwerdefrist von drei Tagen (Art. 77 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)[29] ist es sachlich gerechtfertigt, analog zum Verfahren vor dem Bundesgericht (Art. 46 Abs. 2 BGG) im Beschwerdeverfahren im Kanton betreffend die *eidgenössischen* Stimmrechtssachen eine *Ausnahme* vom Fristenstillstand vorzusehen. Darunter fallen die Angelegenheiten, die nach Art. 77 Abs. 1 BPR bei der Kantonsregierung angefochten werden können, d.h. die Stimmberechtigung sowie Volkswahlen und –abstimmungen.
In *kommunalen* und *kantonalen* Wahl- und Abstimmungssachen muss die Fristenstillstandsregelung gleich lauten wie bei den eidgenössischen, d.h. es wird eine Ausnahme vorgesehen. Diese betrifft ebenfalls Angelegenheiten der Stimmberechtigung sowie der Volkswahlen und –abstimmungen[30].
Die Ausnahmen für kommunale, kantonale und eidgenössische Wahl- und Abstimmungssachen werden im VRPG selbst geregelt, weil dieses Gesetz bereits verschiedene Verfahrensbestimmungen zur Anfechtung von (kommunalen) Wahl- und Abstimmungssachen enthält (Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2, Art. 65b, Art. 66 Bst. c Ziff. 1, Art. 67a, Art. 79b, Art. 81 Abs. 2 und Art. 108a VRPG).
Die Ausnahme gilt auch bei der Anfechtung von Vorbereitungshandlungen.

Bst. b

Behördliches Einschreiten nach dem Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG)[31]: Weil es sich um ein Bundesgesetz handelt und die kantonalen Ausführungsbestimmungen nur in einer Verordnung geregelt sind[32], muss die Ausnahme im VRPG selbst geregelt werden.

Abs. 3

Das VRPG behält *abweichendes Bundesrecht*, insbesondere solches aus dem Gebiet der Sozialversicherung, und staatliche Abkommen vor (Art. 1 Abs. 2 VRPG). Über den Wortlaut hinaus kann auch *abweichendes kantonales* Recht dem VRPG vorgehen[33]. Ob in einem bestimmten Verfahren im Kanton ein Fristenstillstand gilt, bestimmt sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Hat der Kanton das *VwVG* anzuwenden, gelten der Fristenstillstand und die Ausnahmen nach diesem Gesetz. Hat der Kanton ein *Spezialgesetz des Bundes* anzuwenden, gilt für eventuelle Ausnahmen vom Fristenstillstand dieses Gesetz. In den letztgenannten Fällen hat der Kanton keinen Spielraum, eigene Regeln über den Fristenstillstand vorzusehen. Solche kann der Kanton nur treffen, wenn es eine *kantonale Spezialgesetzgebung* gilt, welche Verfahrensregeln enthält, die dem VRPG vorgehen. In Rechtsgebieten, in denen eine parallele Gesetzgebung mit je eigenen kantonalen und bundesrechtlichen Regelungen vorkommt, ist es sinnvoll, dass sich der Kanton an die Regelung des Bundes anlehnt[34]. In einigen bundesrechtlich geregelten Verfahren nimmt bereits der *Bund* den Fristenstillstand davon aus. Besteht eine solche bundesrechtliche Ausnahme und kommt dem Kanton eine Regelungskompetenz zu, macht eine kantonale Ausnahme ebenfalls Sinn.
Eigenständige kantonale Ausnahmen sind primär in Verfahren vorzusehen, in denen von Gesetzes wegen verkürzte Rechtsmittelfristen gelten oder auf andere Weise die *Dringlichkeit* zum Ausdruck kommt. Dies ist etwa beim Straf- und Massnahmenvollzug (Justizvollzug) der Fall. In diesem Bereich betrachtet der Gesetzgeber die Verfahren als sehr dringend.

[29] SR 161.1
[30] Zu den Rechtsmitteln in kantonalen Stimmrechtssachen vgl. Art. 161 ff. des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1).
[31] SR 455
[32] Verordnung vom 21. Januar 2009 über den Tierschutz und die Hunde (THV; BSG 916.812). Art. 40 Abs. 2 THV verweist auf das VRPG.
[33] MICHEL DAUM, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 1 N. 50.
[34] Beispiel: Das öffentliche Beschaffungswesen.

Zu den einzelnen, vom Fristenstillstand ausgenommenen Verfahren wird auf die Kommentierung der indirekten Gesetzesänderungen verwiesen (indirekte Änderungen aufgrund der Ausnahmen vom Fristenstillstand in Ziff. 4.2.6).

Abs. 4

Eine Pflicht zur Aufklärung über den Fristenstillstand besteht analog zu Art. 145 Abs. 3 ZPO[35] nur dann, wenn für eine *Rechtsmittelfrist* der Fristenstillstand aufgrund einer Ausnahme gemäss Art. 42b *nicht* gilt. Die Aufklärungspflicht trifft diejenigen Behörden, die in einer Rechtsmittelbelehrung auf den Rechtsweg in einem der in Art. 42a Abs. 2 aufgeführten Verfahren hinweisen. Die Aufklärungspflicht dient insbesondere den Rechtsunkundigen. Sie ist angebracht, weil der Fristenstillstand nicht einheitlich für alle Verfahren und in allen Rechtsbereichen gilt und andererseits die Nichtbeachtung der Rechtsmittelfrist einschneidende Auswirkungen hat.

Art. 64 VRPG

Bst. a

Neu wird in Art. 64 Bst. a das Verwaltungsgericht ausdrücklich genannt, um dessen Zuständigkeit aufgrund der Generalklausel hervorzuheben. Die bisherige Fassung von Art. 64 Bst. a VRPG spricht von den «verwaltungsunabhängigen kantonalen Justizbehörden» im Sinne eines Oberbegriffs für alle verwaltungsunabhängigen Justizbehörden (Art. 85 und Art. 86 VRPG). Es handelt sich dabei neben dem Verwaltungsgericht (Art. 74. ff. VRPG) um das Obergericht, die Steuerrekurskommission[36], die Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern (RKMF)[37], die Enteignungsschätzungskommission[38] und die Bodenverbesserungskommission[39].

Bst. c

Nach dem geltenden Recht ist die Zuständigkeit des Regierungsrats nicht gegeben, wenn die Direktion beziehungsweise die Regierungsstatthalterin bzw. der Regierungsstatthalter kantonal letztinstanzlich entscheidet. In der Praxis bestehen indessen heute keine kantonal letztinstanzlichen Zuständigkeiten der Regierungsstatthalterinnen bzw. Regierungsstatthalter mehr[40]. Um die rechtliche Realität besser abzubilden, werden deshalb die Regierungsstatthalter in Bst. c von Art. 64 VRPG gestrichen.

Art. 104 Abs. 1 VRPG

Der bisherige Wortlaut der deutschen und der französischen Fassung waren inhaltlich nicht kongruent: Während in deutschen Text von «berufsmässiger Parteivertretung» die Rede war, lautete die französische Fassung «représentation d'une partie par un avocat ou une avocate agissant à titre professionel». Um den deutschen dem klareren französischen Text anzugleichen, wird dort neu von der «anwaltlichen Parteivertretung» gesprochen[41].

Art. 105 VRPG

Abs. 1 und Abs. 1a

[35] Anders im VwVG: URS PETER CAVELTI, a.a.O., Art. 22a N. 21.
[36] Art. 195 ff. des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11).
[37] Art. 3 f. des Kantonalen Strassenverkehrsgesetzes vom 27. März 2006 (KSVG; BSG 761.11).
[38] Art. 45 ff. des Gesetzes vom 3. Oktober 1965 über die Enteignung (BSG 711.0).
[39] Gesetz vom 16. Juni 1997 über das Verfahren bei Boden- und Waldverbesserungen (VBWG; BSG 913.1).
[40] So entschied bis zur Änderung von Art. 137 Abs. 1 BauG per 1.1.2009 der Regierungsstatthalter endgültig über Streitigkeiten über den Bestand, den Umfang oder die Art der Ausübung des Rechts auf Inanspruchnahme von Privateigentum gemäss Art. 136 BauG (Eigentumsbeschränkungen von untergeordneter Bedeutung). Heute ist diese Verfügung mangels anderweitiger Regelung beim Verwaltungsgericht anfechtbar.
[41] Vgl. RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 104 N. 3.

Nach dem bisherigen Wortlaut von Art. 105 Abs. 1 VRPG besteht im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren grundsätzlich keine Pflicht, die Verfahrenskosten vorzuschiessen. Hat jedoch die *gesuchstellende Partei* keinen Wohnsitz in der Schweiz oder ist ihre Zahlungsunfähigkeit nachgewiesen, so kann die instruierende Behörde einen angemessenen Kostenvorschuss verlangen[42]. Daraus folgt, dass in Verfahren, die *von Amtes wegen* ausgelöst werden, keine Kostenvorschusspflicht besteht, weil dort kein Gesuchsteller vorhanden ist[43]. Im *Beschwerdeverfahren* kann daher nur dann ein Kostenvorschuss verlangt werden, wenn die beschwerdeführende Partei im vorangehenden vorinstanzlichen Verfahren *Gesuchstellerin* war. In Verfahren, die *von Amtes wegen* in Gang gesetzt werden, besteht in keinen Fällen eine Kostenvorschusspflicht.

Die bisherige Kostenvorschussregelung von Art. 105 Abs. 1 VRPG wird neu auf die beiden Abs. 1 und Abs. 1a aufgeteilt:

- Abs. 1 hält den bisher in Satz 1 von Art. 105 Abs. 1 VRPG enthaltenen *Grundsatz* fest, dass keine Kostenvorschusspflicht besteht.
- Der neue Abs. 1a enthält die *Ausnahmen* von diesem Grundsatz. Diese lauten wie folgt:
    - Bst. a: Ein Kostenvorschuss kann im Verwaltungsverfahren und im anschliessenden verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren verlangt werden, wenn das Verwaltungsverfahren auf Gesuch durchgeführt wurde. Dies galt bereits bisher, ist jedoch im Wortlaut von Art. 105 Abs. 1 Satz 2 VRPG zu wenig deutlich zum Ausdruck gekommen.
    - Bst. b: Ein Kostenvorschuss kann überdies im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren (nicht aber im Verwaltungsverfahren) verlangt werden, wenn das vorangehende Verwaltungsverfahren *von Amtes wegen* durchgeführt wurde. Diese Regelung ist neu (weitere Ausführungen dazu vgl. unten bei der Kommentierung von Abs. 1a Bst. b).

Unberührt von der Neuregelung ist die Kostenvorschusspflicht vor verwaltungsunabhängigen Verwaltungsjustizbehörden und im Klageverfahren gemäss Abs. 2 von Art. 105 VRPG

Aktuelle Beispiele für Beschwerdeverfahren, in denen ein Kostenvorschuss verlangt werden kann, sind bestimmte Verfahren der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU). Die WEU führt in Anwendung des Entsendegesetzes[44] Beschwerdeverfahren betreffend die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit durch, bei denen juristische und natürliche Personen mit Sitz bzw. Wohnsitz im Ausland Adressatinnen von Sanktionen[45] sein können und Verfahrenskosten bezahlen müssen. Ein weiteres Anwendungsbeispiel aus dem Zuständigkeitsbereich der WEU sind Beschwerdefälle aus dem Gebiet des Tierschutzes. Wenn die Verfahrenskosten nicht bezahlt werden, ist deren Eintreiben im Ausland mit einem hohen Aufwand verbunden. Aus diesen Gründen besteht das Bedürfnis, im Beschwerdeverfahren von den beschwerdeführenden Parteien mit ausländischem Sitz oder Wohnsitz einen Kostenvorschuss zu verlangen. Diese Verwaltungsverfahren werden *von Amtes wegen* eingeleitet, so dass Abs. 1a Bst. a nicht anwendbar ist. Es macht Sinn, die Kostenvorschusspflicht im VRPG in Bst. b des neuen Absatzes 1a von Art. 105 (und nicht in den betroffenen Spezialgesetzen) einzuführen. Diese gilt nach der neuen Regelung nur für natürliche Personen und Firmen (juristische Personen) mit *Sitz bzw. Wohnsitz im Ausland*. Im bisherigen Satz 2 von Art. 105 Abs. 1 VRPG wurde vereinfacht von fehlendem «Wohnsitz in der Schweiz» gesprochen, worunter man sowohl den Wohnsitz natürlicher Personen als auch den Geschäftssitz juristischer Personen verstanden hat[46]. Im Sinne einer Klarstellung wird nun neu ausdrücklich von «Sitz oder Wohnsitz» gesprochen. Diese Änderung wird auch in Abs. 3 vollzogen.

[42] Zu beachten ist, dass es bei Art. 105 Abs. 1 VRPG um den Kostenvorschuss für die Verfahrenskosten geht, der zu unterscheiden ist vom Kostenvorschuss für *Beweismassnahmen*, die von einer Partei beantragt wurden (Art. 103 Abs. 3 VRPG).
[43] RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 105 N. 5.
[44] Vgl. Art. 9 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20).
[45] Die Sanktionen werden vom Amt für Wirtschaft (früher: Amt für Berner Wirtschaft beco) ausgesprochen und können bei der WEU mit Beschwerde angefochten werden (Art. 10 Bst. f der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion [Organisationsverordnung WEU, OrV WEU; BSG 152.221.111]).
[46] RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 105 N. 6.

Das Bedürfnis für eine Kostenvorschusspflicht bei Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern mit Sitz bzw. Wohnsitz im Ausland bei von Amtes wegen eingeleiteten Verfahren beschränkt sich wie oben ausgeführt auf die erstinstanzlichen, verwaltungsinternen *Beschwerdeverfahren*. Hingegen besteht kein Bedürfnis, analog den auf Gesuch eingeleiteten Verfahren auch für die von Amtes wegen eingeleiteten *Verwaltungsverfahren* eine Kostenvorschusspflicht einzuführen.

Abs. 3

Analog zu Abs. 1a wird klargestellt, dass Voraussetzung für die Sicherstellung der Parteikosten ist, dass die Partei keinen «Sitz oder Wohnsitz» in der Schweiz hat (vgl. die Erläuterung zu Abs. 1a hiervor). Ansonsten bleibt die Bestimmung unverändert.

Art. 108 Abs. 2a VRPG

Nach dem geltenden Art. 108 *Abs. 1* werden die Verfahrenskosten der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben. Art. 108 *Abs. 2* VRPG bestimmt, dass Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG (Organe des Kantons, seiner Anstalten und seiner Körperschaften) keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Anderen Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind. Zu den letzteren gehören der Gemeindeebene zuzurechnende Organe, Anstalten und Körperschaften.

Das Verwaltungsgericht hat mit Praxisfestlegung vom 24. März 2015[47] seine heute geltende Praxis zu Art. 108 Abs. 1 und 2 folgendermassen festgelegt: Unterliegt die Gemeinde, hat sie *neben den ebenfalls unterliegenden Privaten* im Grundsatz die (gesamten) Verfahrenskosten zu tragen und der obsiegenden Partei die Parteikosten zu ersetzen; ist die Gemeinde aber nach Art. 108 Abs. 2 VRPG von den Verfahrenskosten befreit, werden diese *vollumfänglich* dem kostenpflichtigen Privaten auferlegt, der damit im Ergebnis an die Stelle der Gemeinde tritt. Nach *früherer* Praxis musste der Private nur die Hälfte übernehmen, die andere Hälfte wurde nicht erhoben, weil sie wegen fehlenden Vermögensinteressen nicht der Gemeinde auferlegt werden konnten. Die seit 2015 geltende neue Praxis des Verwaltungsgerichts basiert auf der Auslegung von Art. 108 VRPG. Die Praxis soll nun gesetzlich verankert werden. Dies dient der Rechtssicherheit der Rechtssuchenden. Die neue Regelung lautet, vereinfacht ausgedrückt, dass bei der Anwendung von Art. 108 Abs. 2 VRPG anstelle des Gemeinwesens die anderen unterliegenden Parteien die gesamten Verfahrenskosten zu bezahlen haben.

Die gleiche Regelung, wie sie vorstehend bezüglich der Gemeinden erläutert wurde, gilt auch für Organe des *Kantons*, seiner Anstalten und seiner Körperschaften nach Art. 108 Abs. 2 Satz 1 VRPG. Diese sind generell von den Verfahrenskosten befreit unabhängig davon, ob Vermögensinteressen betroffen sind oder nicht. Die Verfahrenskosten der unterliegenden Behörde sind ebenfalls vollständig von den unterliegenden Privaten zu tragen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Behörde im Beschwerdeverfahren die Stellung der verfügenden Behörde hat, deren Verfügung angefochten ist, oder ob sie eine Vorinstanz (untere Rechtsmittelinstanz) ist.

Die Auferlegung von Verfahrenskosten an Private steht immer unter dem Vorbehalt, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine *andere Verlegung* oder die besonderen Umstände rechtfertigten, *keine Verfahrenskosten* zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Beim Tatbestand des prozessualen Verhaltens werden die Verfahrenskosten nicht dem Unterliegenden, sondern dem Obsiegenden auferlegt, und bei besonderen Umständen werden überhaupt keine Verfahrenskosten erhoben[48]. Deshalb hält der neue

[47] VGE 100.2014.152 vom 2.11.2016, E. 5.1 (teilweise und ohne Kostenverteilung publ. in BVR 2017 S. 338). Vgl. RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 8 und 33.
[48] Dazu RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 18-29.

Abs. 2a fest, dass die Kostenauflage an die übrigen unterliegenden Parteien nur dann erfolgt, wenn dies nach Abs. 1 überhaupt zulässig ist.

Art. 116 Abs. 2a VRPG

Nach dem geltenden Art. 116 Abs. 2 VRPG sind die Vollstreckungsmodalitäten bei der Androhung der Zwangsvollstreckung oder spätestens in der Vollstreckungsverfügung zwingend anzugeben. Die Mitteilung der Vollstreckungsmodalitäten kann problematisch sein, weil der Schuldner durch diese vorgewarnt wird. Gewaltbereite Adressaten werden vorgewarnt und könnten Massnahmen zur Vereitelung treffen. Im Kindesschutz kann eine Vorankündigung des Vollstreckungsdatums die Vollstreckung erschweren, etwa bei der Platzierung von Kindern gegen den Willen der Eltern.

Nach Art. 116 VRPG[49] erfolgt zuerst die *Androhung* der Zwangsvollstreckung mit einer Fristansetzung zur freiwilligen Erfüllung (Abs. 1). Anschliessend erfolgt die *Vollstreckungsverfügung* mit Angabe der *Modalitäten* (Vollstreckungsmittel und Zeitpunkt) (Abs. 2). Diese ist so auszugestalten, dass den Betroffenen der Umfang des Eingriffs deutlich wird. Die Modalitäten können auch vorgängig bereits in der zu vollstreckenden Sachverfügung festgehalten werden. Die Androhung und die Vollstreckungsverfügung mit der Angabe der Modalitäten können auch zusammengelegt werden, was Abs. 2 ausdrücklich festhält. Die Vollstreckungsverfügung ist (mit Einschluss der Modalitäten) anfechtbar (Art. 116 Abs. 3 VRPG)[50]. Die Angabe des *Vollstreckungsmittels* ist der entscheidende Teil der Modalität. Wird diese zusammen mit der Androhung mitgeteilt, liegt eine gültige Vollstreckungsverfügung vor. Eine untergeordnete Modalität ist der Zeitpunkt der Vollstreckung, dessen Mitteilung bloss als Realakt zu qualifizieren ist[51]. Daher ist es zulässig zu regeln, dass auf die Mitteilung des Zeitpunkts der Zwangsvollstreckung verzichtet werden kann, wenn ansonsten die *Vollstreckung erschwert* würde. Art. 116 VRPG wird deshalb in diesem Sinn mit dem neuen Abs. 2a ergänzt.

4.2 Indirekte Änderungen

4.2.1 Anhang 1 zum Gesetz vom 10. März 2020 über die zentralen Personendatensammlungen (Personendatensammlungsgesetz, PDSG[52])

Die Datenzugriffe der Grundbuchämter werden im neuen Art. 16a HG geregelt. Dies hat zur Folge, dass gleichzeitig Ziff. II/10 von Art. A1-1 des Anhangs 1 zum PDSG aufgehoben werden kann (vgl. die Erläuterungen zu Art. 16a HG).

4.2.2 Art. 10 Abs. 2a und 3 EG ZGB

Nach Art. 10 Abs. 2 EG ZGB beurteilt das Obergericht im Weiterziehungsverfahren als letzte kantonale Instanz Angelegenheiten nach Art. 72 Abs. 2 Bst. b BGG, soweit das Gesetz sie nicht einer anderen Behörde zuweist. Eine Weiterziehungsmöglichkeit an das Obergericht ist vorgesehen im Zivilstandswesen (Art. 17 EG ZGB), bei der Stiftungsaufsicht (Art. 20a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB][53]), bei Erbschaftsangelegenheiten (Art. 74a EG ZGB), bei der Aufsicht über die Grundbuchämter (Art. 124 EG ZGB) sowie in Handelsregistersachen (Art. 165 Abs. 4 der eidgenössischen Handelsregisterverordnung [HRegV][54]). Bei den Vorinstanzen handelt es sich um Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizbehörden. Das Verfahren vor diesen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden, die als *Vorinstanzen* des Obergerichts entscheiden, richtet sich nach dem VRPG (Art. 10 Abs. 3 EG ZGB). Welche Verfahrensbestimmungen vor dem *Obergericht* gelten,

[49] Art. 116 VRPG gilt nicht für Geldforderungen; diese werden im Verfahren nach dem Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) durchgesetzt (Art. 117 Abs. 1 VRPG).
[50] RUTH HERZOG / LORENZ SIEBER, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 116 N. 13 ff.; MARKUS MÜLLER, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 263 ff.; GÄCHTER/EGLI, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Art. 41 N. 48-55.
[51] Vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., S. 264/265.
[52] BSG .....
[53] SR 210
[54] SR 221.411

wenn es über Weiterziehungen entscheidet, ist nicht klar geregelt: Art. 10 Abs. 1 EG ZGB hält nur in allgemeiner Weise fest, dass sich das Verfahren der in diesem Gesetz vorgesehenen Fälle und die Ordnung von Rechtsmitteln nach den Bestimmungen des Zivilprozessrechtes und der Verwaltungsrechtspflege richtet, soweit dieses Gesetz keine besondere Regelung enthält. Indessen besteht das Kreisschreiben Nr. 3 der Zivilabteilung des Obergerichts des Kantons Bern vom 21. August 2014[55], dessen Ziff. I bestimmt, dass sich die Weiterziehung nach VRPG richtet.

Gemäss einem Urteil des Bundesgerichts vom 2. November 2016 (BGer 5A_637/2016, E. 4.2.1) handelt es sich jedoch um eine Lücke in der Gesetzgebung, weil das EG ZGB das anwendbare Prozessrecht nicht definiere und eine Konkretisierung für die Weiterziehung in einem Kreisschreiben des Obergerichts ungenügend sei. Aus diesen Gründen wird im neuen Abs. 2a von Art. 10 EG ZGB ausdrücklich festgehalten, dass im Weiterziehungsverfahren vor dem Obergericht das VRPG anzuwenden ist. Dies kommt in den obgenannten Verfahren zur Anwendung.

Art. 10 Abs. 3 EG ZGB: Im geltenden Abs. 3 ist das vollständige Zitat des VRPG durch die Abkürzung zu ersetzen.

4.2.3 Titel, Art. 11a Abs. 5, Art. 16a, Art. 17a Abs. 1, Art. 17b, Art. 23 Abs. 2, Art. 24a Abs. 1, Art. 25 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1, 4 und 5 sowie Art. 28 Abs. 3 HG

4.2.3.1 Titel

Der Titel des Gesetzes und die Legalabkürzung sollen bei dieser Gelegenheit gestützt auf die Erkenntnisse, die im Rahmen der Totalrevision der Rechtsetzungstechnischen Richtlinien (RTR) gewonnen wurden, angepasst werden.

4.2.3.2 Art. 11a Abs. 5 HG

Die zum Bezug der Handänderungssteuer zuständigen Grundbuchämter tragen das gesetzliche Steuerpfandrecht sofort bei der Anmeldung des Geschäfts bzw. bei dessen grundbuchlicher Behandlung im Grundbuch ein. Diese bereits heute geltende Praxis soll neu im Gesetz festgehalten werden.
Ohne sofortigen Eintrag des Steuerpfandrechtes würde die Frist zur Eintragung desselben gemäss Art. 109d Abs. 4 EG ZGB noch vor Ende der Stundungsfrist ablaufen. Nach Art. 109d Abs. 4 EG ZGB hat die Einschreibung des gesetzlichen Pfandrechts innert zwei Jahren seit Entstehung der Forderung zu erfolgen, sonst kann es gegenüber Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen haben, nicht mehr geltend gemacht werden[56]. Die Forderung auf Zahlung der Handänderungssteuer entsteht bereits im Zeitpunkt der Anmeldung beim Grundbuchamt. Wenn die absolute Verwirkungsfrist nach Art. 109d Abs. 4 EG ZGB zwei Jahre seit Grundbuchanmeldung beträgt, die Stundung jedoch drei oder vier Jahre seit der nämlichen Anmeldung dauert, würde die Frist zum Eintrag des Pfandrechtes vor Ablauf der Stundungsfrist auslaufen[57].

4.2.3.3 Art. 16a HG

Am 1. März 2021 trat das neue Gesetz vom 10. März 2020 über die zentralen Personendatensammlungen (Personendatensammlungsgesetz, PDSG[58]) in Kraft. Mit diesem Erlass wurde das Gesetz vom 28. November 2006 über die Harmonisierung amtlicher Register (RegG) aufgehoben. Die in Art. 8 RegG enthaltene Befugnis der kantonalen Behörden zum elektronischen Zugriff auf die Personendaten der ZPV zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben fällt somit dahin. Die Grundbuchämter des Kantons Bern sind – nebst der

[55] Vgl. unter «www.justice.be.ch» > Zivilverfahren > Kreisschreiben (Stand der Website vom 22.6.2020).
[56] Dies gilt für Pfandrechte, welche den Betrag von Fr. 1'000.– übersteigen.
[57] Die Verschiebung der Frist um die Dauer der Stundung gemäss Art. 109d Abs. 3 EG ZGB bezieht sich auf die sechsmonatige Frist gemäss Art. 109d Abs. 1 Bst. a EG ZGB, die erst mit Eintritt der Rechtskraft der Veranlagung zu laufen beginnt, nicht jedoch auf Abs. 4 derselben Bestimmung, nach der die absolute zweijährige Frist schon bei Entstehung der Forderung zu laufen beginnt. Siehe zum Ganzen MÜHLEMATTER/STUCKI, Grundbuchrecht für die Praxis, 2. Auflage 2017, S. 126 f.
[58] BSG .....

Zuständigkeit zur Führung des Grundbuches – Veranlagungs- und Bezugsbehörde für die Handänderungssteuer. Für diese Aufgabe benötigen sie die Befugnis zum Zugriff auf eine *Personendatensammlung*.

Grundsätzlich führen der zivilrechtliche Eigentumsübergang und einige ihm gleichgestellte Tatbestände zur entsprechenden Steuerpflicht, wobei die Steuer bei der Grundbuchanmeldung zu entrichten ist (Art. 5 in Verbindung mit Art. 20 HG). Wollen hingegen die Erwerberinnen und Erwerber eines Grundstücks dieses als Hauptwohnsitz nutzen, wird die Steuer vorerst gestundet und anschliessend nicht erhoben, sofern dieser Hauptwohnsitz von der Erwerberin oder vom Erwerber während mindestens zweier Jahre – gerechnet nach dem innert bestimmter Frist vorzunehmenden Einzug (Art. 11b Abs. 2 HG) – ununterbrochen, persönlich und ausschliesslich zum Wohnzweck genutzt wird (Art. 11a – 11b HG). Dabei haben die Erwerberin oder der Erwerber vor Ablauf der Stundungsfrist – welche sich aus der Einzugs- und der Nutzungsfrist zusammensetzt – unaufgefordert den Nachweis zu erbringen, dass alle Voraussetzungen zur Steuerbefreiung erfüllt sind oder erfüllt sein werden (Art. 17a HG).

Die Grundbuchämter müssen die Möglichkeit haben, die von der Erwerberin oder dem Erwerber eingereichten Beweismittel bei Verdachtsfällen zu überprüfen. Sie müssen beispielsweise prüfen können, ob das Grundstück ausschliesslich durch die Eigentümerschaft als Hauptwohnsitz genutzt wird, ob also nicht etwa Drittpersonen, welche mit der Eigentümerschaft keinen gemeinsamen Haushalt bilden, an derselben Adresse leben und so das Grundstück mitbenutzen.
Ferner kann es auch wegen eines Unterbruchs der Nutzungsfrist zum Bezug der Handänderungssteuer kommen. Namentlich kann ein Unterbruch der zweijährigen Nutzungsfrist durch Tod oder Ehescheidung die Steuerpflicht auslösen. Solche Informationen sollen schnell und kostengünstig im Abrufverfahren erhältlich sein, damit eine effiziente Steuerveranlagung ermöglicht wird.

Wie eingangs erwähnt, entfällt durch die Aufhebung des RegG die Befugnis der Grundbuchämter für die Datenzugriffe. Indessen wurde im PDSG eine neue Grundlage geschaffen, indem dessen Anhang 1 zu Art. 5 Abs. 4 in Art. A1-1 in Ziff. II/10 für die Anwendung des HG die Funktionalitäten nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h (Funktionalitäten, die ein Profiling ermöglichen oder die in anderer Form besonders schützenswerte Personendaten erzeugen) vorsieht. Nach der Konkurrenz- und Übergangsbestimmung von Art. 24 PDSG geht Art. 5 Abs. 4 PDSG inklusive Anhang 1 abweichenden Bestimmungen anderer Gesetze über die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten in zentralen Personendatensammlungen vor. Dies gilt, bis besondere Gesetze die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten in ihrem Anwendungsbereich abschliessend regeln. Mit der vorliegenden Änderung des HG liegt nun ein solcher Fall vor: Die Datenzugriffe der Grundbuchämter werden nun abschliessend im neuen Art. 16a HG geregelt. Dies hat zur Folge, dass gleichzeitig Ziff. II/10 von Art. A1-1 des Anhangs 1 zum PDSG *aufgehoben* werden kann. Die dort erwähnten Funktionalitäten nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h, die dem Grundbuchamt zur Erfüllung der sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben zur Verfügung stehen, sind nun in *Abs. 1* von Art. 16a HG festgehalten. Darüber hinaus steht dem Grundbuchamt Basisprofil gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. d zur Verfügung.

Es hat sich herausgestellt, dass die vorstehend genannten Datenzugriffe nach Abs. 1 zur Beurteilung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen zur Gewährung der Steuerbefreiung gemäss Art. 11a HG erfüllt sind, nicht ausreichen. Deshalb erhalten die Grundbuchämter in *Abs. 2* von Art. 16a HG neu die Angaben zum Zivilstand, zur Eltern-Kind-Beziehung sowie zum Haushalt, und zwar mit den Funktionalitäten gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. f PDSG, im Abrufverfahren zur Verfügung.

4.2.3.4 Art. 17a Abs. 1 HG

Steuerpflichtige Personen können den Nachweis, dass die Voraussetzungen zur Steuerbefreiung erfüllt sind, neu innert 30 Tagen nach Ablauf der Stundungsfrist erbringen. Die vorgeschlagene Änderung trägt der Kritik Rechnung, wonach die heute bestehende Regelung unverhältnismässig sei und der Nachweis für ein in der Zukunft liegendes Ereignis gar nicht erbracht werden könne. Die Kritik bezieht sich auf

Fälle, in denen eine steuerpflichtige Person die Einzugsfrist praktisch voll ausnützt und daher schon vor Ablauf der zweijährigen Frist der Selbstbewohnung muss dartun können, dass alle Voraussetzungen zur Steuerbefreiung gemäss Art. 11b HG erfüllt sind oder zum Zeitpunkt des Ablaufs der Stundung erfüllt sein werden.

4.2.3.5 Art. 17b HG

Der Teilsatz: «...oder fällt die Stundung gemäss Artikel 17 Absatz 2 infolge Fristablaufs dahin...» wird gestrichen. Er bezieht sich auf die heute geltende Rechtslage, wonach der Nachweis noch vor Ablauf der Stundungsfrist dem Grundbuchamt eingereicht werden muss. Da dieser Zeitpunkt mit der Änderung von Art. 17a Abs. 1 HG auf 30 Tage nach Ablauf der Stundungsfrist verlegt wurde, kann der genannte Teilsatz ersatzlos aufgehoben werden.

4.2.3.6 Art. 23 Abs. 2 HG

Das Gesetz legt keine besonderen Voraussetzungen für die Anordnung einer Stundung während der Dauer des Erlassverfahrens fest. Die Stundung entbindet die gesuchstellende Partei bis zu dessen Abschluss von der Zahlung der fraglichen, rechtskräftig verfügten Handänderungssteuer. Sie kommt damit einer gesetzlich vorgesehenen vorsorglichen Massnahme gleich. Sind keine Voraussetzungen zu erfüllen, macht es auch keinen Sinn, zusätzlich ein Gesuch zu verlangen.

4.2.3.7 Art. 24a Abs. 1 HG

Wie bei Art. 23 Abs. 2 HG gilt das Folgende: Das Gesetz legt keine besonderen Voraussetzungen für die Anordnung einer Stundung während der Dauer des Erlassverfahrens fest. Die Stundung entbindet die gesuchstellende Partei bis zu dessen Abschluss von der Zahlung der fraglichen, rechtskräftig verfügten Handänderungssteuer. Sie kommt damit einer gesetzlich vorgesehenen vorsorglichen Massnahme gleich. Sind keine Voraussetzungen zu erfüllen, macht es auch keinen Sinn, zusätzlich ein Gesuch zu verlangen.

4.2.3.8 Art. 25 Abs. 1 HG

Ein Erlassgesuch nach Art. 23 Abs. 1 HG kann innert 30 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft der Steuerveranlagung gestellt werden. In allen Fällen, in denen einem Gesuch um nachträgliche Steuerbefreiung gemäss Art. 11a HG entsprochen wird, wird die Steuer zeitlich im Zusammenhang mit der Bearbeitung des zugrundeliegenden Kaufvertrags veranlagt und gestundet. Die nachträgliche Steuerbefreiung erfolgt erst definitiv, wenn die dafür vorausgesetzten gesetzlichen Anforderungen nachgewiesen werden. Dies ist frühestens nach zwei Jahren seit dem Eigentumsübergang möglich. Gelingt einem Steuerpflichtigen dieser Nachweis nicht, ist die gestundete Steuer nachzubezahlen (Art. 17a Abs. 3 und Art. 17b HG). Wenn die Nachbezahlung für die betreffende Person eine offenbare Härte bedeutet oder sie in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet ist, wird es der steuerpflichtigen Person nach dem engen Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 HG nie möglich sein, ein Erlassgesuch zu stellen; die 30 Tage seit Eintritt der Rechtskraft der seinerzeitigen Steuerveranlagung werden regelmässig längst abgelaufen sein. Die Steuerpflichtigen wären dadurch von der Erlassmöglichkeit nach Art. 23 HG von vornherein ausgeschlossen. Um diejenigen steuerpflichtigen Personen nicht zu benachteiligen, die vorerst von Art. 11a ff. HG Gebrauch machen, d.h. ein Gesuch um nachträgliche Steuerbefreiung stellen und später die Erfüllung der Bedingungen, die zur nachträglichen Steuerbefreiung führen, nicht nachweisen können, soll der Praxis entsprechend auch innert 30 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft der Verfügung zum Steuerbezug ein Erlassgesuch nach Art. 23 Abs. 1 HG gestellt werden können.

4.2.3.9 Art. 26 Abs. 1 HG

Es erfolgt eine Anpassung der Verweisung auf das VRPG an die Vorgaben der RTR.

4.2.3.10 Art. 27 HG

Abs. 1

Die per 1. Januar 2015 in Kraft getretene Revision hat in Fällen gemäss Art. 11a f. HG zu einem komplizierteren Rechtsweg geführt. In diesen Fällen werden Verfügungen erlassen, die drei Teilgehalte aufweisen, nämlich die Veranlagung der geschuldeten Handänderungssteuer (1), die Stundung derselben (2) sowie der Eintrag des Pfandrechtes gemäss Art. 11a Abs. 5 HG (3), wobei der letztgenannte Teilgehalt zwei Elemente aufweist. Zum einen wird der Eintrag des Pfandrechtes an sich verfügt (Teilgehalt 3.1), zum anderen wird einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen (Teilgehalt 3.2). Nicht für jeden der drei Teilgehalte ist dasselbe Rechtsmittel gegeben. Dies führte zur heutigen Rechtsmittelbelehrung auf dem GB-Formular 2a. Demnach ist nur gegen die Veranlagung an sich die Einsprache als Rechtsmittel gegeben, während bei den beiden anderen Teilgehalten die Beschwerde an die DIJ erhoben werden muss, wobei in den Fällen einer Beschwerde gegen die Stundungsverfügung (Teilgehalt 2) und dem Entzug der aufschiebenden Wirkung (Teilgehalt 3.2) zusätzlich die Anforderung gilt, dass eine Beschwerde nur zulässig ist, wenn mit der angefochtenen Verfügung ein nicht wiedergutzumachender Nachteil bewirkt wird. Diese Ausführungen zeigen, dass das heute geltende Rechtsmittelsystem kompliziert ist. Gegen alle Verfügungen des Grundbuchamtes gestützt auf das HG soll deshalb die Einsprache das primäre Rechtsmittel sein. Das Einspracheverfahren hat sich in der Praxis bewährt und ist etwa auch in Art. 189 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG)[59] vorgesehen. Mit Einsprache anfechtbar wären insbesondere die Verfügungen betreffend die Verwirklichung des Steuertatbestandes, die Veranlagung der Steuer, die Stundung derselben, die Eintragung des Steuerpfandrechtes, die Steuerbefreiung nach Ablauf der Nutzungsfrist, die Verlängerung der Einzugsfrist usw. Diese Lösung ist bürgerfreundlich sowie verwaltungsökonomisch effizient. Die Pfandrechtsverfügung enthält noch den Entzug der aufschiebenden Wirkung; dazu wird auf die untenstehenden Ausführungen zu Art. 27 Abs. 5 HG verwiesen.

Abs. 4

Da es in den Fällen gemäss Art. 11a f. HG auch zu Stundungsverfügungen kommt, ist hier zu präzisieren, dass nur Stundungsverfügungen, welche gestützt auf Art. 23 HG ergangen sind, Gegenstand dieser Bestimmung sind.

Abs. 5

Wie oben beschrieben, wird bei einer gestützt auf Art. 11a Abs. 3 HG ausgesprochenen Stundung der Handänderungssteuer auch gleich ein Steuergrundpfandrecht im Grundbuch eingetragen. Dazu muss jeweils in jedem Einzelfall einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Falls dies nicht gemacht wird, kann das Pfandrecht erst im Grundbuch eingetragen werden, wenn die Verfügung formell rechtskräftig geworden ist. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist gemäss Art. 68 Abs. 3 VRPG als Zwischenverfügung selbständig anfechtbar, wenn diese Anordnung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann. Das Gesetz kann Ausnahmen von diesem Prinzip vorsehen. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass im Handänderungssteuerverfahren Einsprachen bzw. Beschwerden gegen Pfandrechtsverfügungen keine aufschiebende Wirkung zukommen soll. So muss nicht in jedem Einzelfall die aufschiebende Wirkung mittels anfechtbarer Zwischenverfügung entzogen werden. Den steuerpflichtigen Personen entsteht daraus kein Nachteil. Zum einen könnte die Rechtsmittelinstanz auf Antrag oder von Amtes wegen einen Aufschub als vorsorgliche Massnahme verfügen, falls dies im Einzelfall gerechtfertigt wäre. Ein solcher Aufschub würde bedeuten, dass das Pfandrecht (noch) nicht im Grundbuch eingetragen werden könnte bzw. vorsorglich wieder gelöscht werden müsste. Zum anderen ist die Löschung des Steuergrundpfandrechtes anzuordnen, falls ein allfälliges Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren ergibt,

[59] BSG 661.11

dass es zu Unrecht im Grundbuch eingetragen wurde. Die vorgeschlagene Regelung steht in Art. 27 HG, womit zum Ausdruck gebracht wird, dass sie für sämtliche Steuergrundpfandrechte zur Sicherung der Handänderungssteuer gelten soll.

4.2.3.11 Art. 28 Abs. 3 HG

Abs. 1

Der Verweis auf das StG wird angepasst.

Abs. 3

Der in Abs. 3 genannte Art. 228 Abs. 2 StG wurde per 1. Januar 2008 aufgehoben[60]. Er legte fest, dass die kantonale Steuerverwaltung im Strafverfahren Parteirechte ausüben kann und befugt ist, auch hinsichtlich des Strafmasses zu appellieren. Grund für die Aufhebung war, dass damals bei «blosser Steuerhinterziehung» die Strafgerichtsbarkeit ausgeschlossen wurde[61]. Seit 1. Januar 2011 ist in Art. 225 Abs. 2 StG festgelegt, dass die kantonale Steuerverwaltung im Strafverfahren gestützt auf Art. 104 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO)[62] volle Parteirechte ausüben kann[63]. Der Verweis ist deshalb anzupassen.

4.2.4 Art. 21a EG ZSJ

Art. 401 Abs. 1 ZPO sieht vor, dass die Kantone mit Genehmigung des Bundesrates Pilotprojekte durchführen können. Für die Genehmigung ist das Bundesamt für Justiz (BJ) zuständig. Der Zweck solcher Pilotprojekte ist die Einführung von neuen Instrumenten, Verfahren und Regelungen, die von den Verfahrensregeln der ZPO abweichen und der Weiterentwicklung des Zivilprozessrechts dienen.

Soweit ersichtlich, kennen die Kantone Solothurn und Freiburg bereits eine vergleichbare Regelung. Mit der Delegation an den Regierungsrat können Pilotprojekte einfach und vergleichsweise rasch eingeführt werden.

4.2.5 Art. 41a BauG

Abs. 1

Der neue Art. 41a BauG setzt die Motion Kropf (313-2015) «Besserer Schutz vor trölerischen Eingaben» um[64]. Die Motion verlangte als Grundsatz, dass dann, wenn eine beschwerdeführende Partei sowohl im Einsprache- als auch im erstinstanzlichen Beschwerdeverfahren vollständig unterlegen ist und die gegnerische Partei einen Schaden aufgrund einer Fortsetzung des Verfahrens glaubhaft macht, letztere beim Verwaltungsgericht die Sicherstellung der aufgelaufenen sowie der voraussichtlich noch entstehenden Parteikosten durch die beschwerdeführende Partei verlangen kann.
Gemäss Motionstext ist Voraussetzung für das Begehren um Sicherstellung der Parteikosten, dass ein Beschwerdeführer «im Einsprache- und im (nachfolgenden) Beschwerdeverfahren vollständig unterlegen» ist. Mit dem «Beschwerdeverfahren» kann nur das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren gemeint sein. Daraus ist zu schliessen, dass die Sicherstellung nur vor *Verwaltungsgericht* verlangt werden kann, an welches unterlegene Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer anschliessend gelangen. Weil ein Unterliegen im Einsprache- *und* im nachfolgenden Beschwerdeverfahren verlangt wird, kommen

[60] BAG 08-28
[61] Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2007, Januarsession, Beilage 3, S. 14.
[62] SR 312.0
[63] Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2009, Novembersession, Beilage 37, S. 32 f.
[64] Überwiesen in der Septembersession 2016.

nur Verfahren in Frage, in denen überhaupt ein Einspracheverfahren stattfindet. Im VRPG ist nur die Einsprache mit *Rechtsmittelfunktion* geregelt (Art. 53 ff. VRPG)[65].
Keine Rechtsmittelfunktion hat die Einsprache, die der Behörde als *Entscheidungshilfeinstrument* und zur Gewährung des rechtlichen Gehörs dient. Sie ist nicht im VRPG, sondern in der Spezialgesetzgebung geregelt. Als Beispiele dafür sind im Wesentlichen die Einsprachen gegen Bau- und Ausnahmegesuche (Art. 35 BauG) und gegen die baurechtliche Grundordnung oder eine Überbauungsordnung (Art. 60 BauG) zu nennen. Aus der Begründung der Motion geht hervor, dass die Einsprachen gegen *Bau- und Ausnahmegesuche* Gegenstand des Vorstosses sind. Hier hat die Einsprache die Funktion eines Entscheidungshilfeinstruments. Bei den Bau- und Ausnahmegesuchen sind die unterlegenen Einsprecherinnen und Einsprecher zur Beschwerde an die Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) befugt (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die entsprechende Regelung wird deshalb nicht im VRPG, sondern im Baugesetz getroffen. Subsidiär gelten aber die Vorschriften des VRPG. – Weil die Motion nur die Bau- und Ausnahmegesuche im Visier hat, wird auf eine Sicherstellung der Parteikosten in anderen Verfahren – insbesondere solchen, in denen dem verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren eine Einsprache mit Rechtsmittelfunktion vorangeht – verzichtet.
Zur *Höhe* der sicherzustellenden mutmasslichen Parteikosten und zum *Verfahren* kann auf die Lehre und Rechtsprechung zu Art. 105 Abs. 3 VRPG verwiesen werden[66]. Danach ist davon auszugehen, dass die Kaution die vollen Parteikosten abdecken soll. Zu betonen ist, dass nur die *vor dem Verwaltungsgericht anfallenden* Parteikosten sichergestellt werden müssen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, kann die Behörde dem Begehren um Sicherstellung stattgeben, ausgenommen es lägen *besondere Umstände* vor. Solche Umstände darf die Behörde z. B. annehmen, wenn der zu erwartende *Parteiaufwand nur gering* ist, auf die Begehren der pflichtigen Partei *offensichtlich nicht eingetreten* werden kann oder wenn sofort erkennbar ist, dass die Begehren der kautionspflichtigen Partei ohne vernünftige Zweifel *im Wesentlichen gutzuheissen* sind. Das Gesuch um Sicherstellung ist nicht von einer Frist abhängig und kann während des ganzen Verfahrens eingereicht werden. Dies bedeutet aber auch, dass die Behörde die Möglichkeit hat, dem Gesuch nicht stattzugeben, wenn das Verfahren bereits kurz vor dem Abschluss steht.

Abs. 2

Der Motionstext verlangt die *Glaubhaftmachung eines Schadens* aufgrund der Fortsetzung des Beschwerdeverfahrens. Der Begriff des Schadens, wie er im Privatrecht entwickelt worden ist, ist auch im öffentlichen Recht massgebend[67]. Das Schweizerische Obligationenrecht definiert den ersatzfähigen Schaden nicht. Nach konstanter Rechtsprechung entspricht der haftpflichtrechtlich relevante Schaden der Differenz zwischen dem gegenwärtigen, nach dem schädigenden Ereignis festgestellten Vermögensstand und dem Stand, den das Vermögen ohne das schädigende Ereignis aufweisen würde. Er kann in einer Verminderung der Aktiven, einer Vermehrung der Passiven oder in einem entgangenen Gewinn bestehen[68]. Es kann sich um *unmittelbaren*[69] oder um *mittelbaren*[70] Schaden handeln. Kein Schaden ist die immaterielle Unbill (nicht-wirtschaftliche Persönlichkeitsverletzung). Im Privatrecht muss zwischen der widerrechtlichen Handlung und dem Schaden ein Kausalzusammenhang bestehen. Es ist mithin erforderlich, dass die fragliche Handlung natürlich und adäquat kausal für den Eintritt des Schadens gewesen ist[71]. Diese Grundsätze sind auch zur Beantwortung der vorliegend zu beantwortenden Frage heranzuziehen, bei der es darum geht zu klären, um welchen Schaden es sich handeln muss, der die Sicherstellung der Parteikosten auslöst. Daran ändert nichts, dass es vorliegend nicht darum geht, dass die beschwerdeführende Partei für den Schaden des Gesuchstellers (Gegenpartei) haftet, indem sie diesen

[65] Beispiele sind die Einsprache gegen die Veranlagung der Handänderungssteuer durch das Grundbuchamt nach Art. 27 Abs. 1 HG, die Einsprache gegen Verfügungen der kantonalen Steuerverwaltung nach Art. 189 ff. StG sowie die Einsprache gegen Verfügungen des Amts für Sozialversicherungen über die Prämienverbilligung und über den zwangsweisen Anschluss an einen Versicherer nach Art. 34 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV; BSG 842.11).
[66] Dazu und zum Folgenden RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 105 N. 23. Hinweise geben können auch die Lehre und Rechtsprechung zu Art. 99 ff. ZPO (Sicherheit für die Parteientschädigung).
[67] BGE 107 Ib 160 E. 2; BVR 1998 S. 337 E. 2a.
[68] BGE 132 III 359 E. 4.
[69] Der unmittelbare Schaden schliesst sich in der Kausalkette unmittelbar an das schädigende Ereignis an (Keller/Schmied-Syz, Haftpflichtrecht, 5. Aufl. 2001, S. 16).
[70] Mittelbarer Schaden entsteht, wenn das Schadenereignis seinerseits andere schädigende Ereignisse herbeiführt oder wenn es Massnahmen verhindert, die Gewinn einbringen oder Schaden abwenden. Dazu gehört der entgangene Gewinn (Keller/Schmied-Syz, a.a.O.).
[71] ROLAND BREHM, in Berner Kommentar, 4. Aufl. 2013, Art. 41 OR N. 108, 126.

übernehmen muss. Vielmehr löst der Schaden bloss die Sicherstellung der Parteikosten der Gegenpartei aus.

Im Bereich der vorsorglichen Massnahmen kennt das VRPG mit Art. 30 ebenfalls eine Haftungsnorm, die den Verursacher zum Ersatz des Schadens selbst verpflichtet: Wird der Partei, gegen welche sich eine vorsorgliche Massnahme richtet, Schaden verursacht, so kann sie von der antragstellenden Gegenpartei Ersatz verlangen, wenn diese in der Hauptsache unterliegt (Art. 30 Abs. 1 VRPG). Ist ein Schaden zu befürchten, so kann die gesuchstellende Partei vor Erlass der vorsorglichen Massnahme zu einer angemessenen Sicherheitsleistung angehalten werden (…) (Art. 30 Abs. 2 VRPG)[72]. Im Unterschied zum allgemeinen Haftpflicht wird hier nur der *unmittelbare* Schaden ersetzt, nicht jedoch der bloss mittelbar entstandene. Der Grund liegt darin, dass der einstweilige Rechtsschutz nicht dadurch übermässig erschwert werden soll, dass er mit einem grossen Risiko behaftet ist[73]. Die gleiche Überlegung gilt für die Sicherstellung der Parteikosten nach Art. 41a BauG: Die Möglichkeit der Sicherstellung der Parteikosten soll das Erheben von Beschwerden nicht generell erschweren. Wer aus guten Gründen und ohne rechtsmissbräuchliche Absichten ein Rechtsmittel beim Verwaltungsgericht einlegen will, soll durch eine drohende Sicherstellung der Parteikosten nicht davon abgehalten werden. Aus diesem Grund wird für das Gesuch um Sicherstellung der Parteikosten ein *unmittelbarer* Schaden vorausgesetzt.

Es steht fest, dass der Schaden durch die Tatsache ausgelöst werden muss, dass die Angelegenheit beim Verwaltungsgericht angefochten wurde, d.h. dass der Bauentscheid nicht rechtskräftig geworden ist. Insofern muss ein Kausalzusammenhang bestehen. Unbeachtlich sind daher Schäden, die auf das Einsprache- und das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren zurückgehen. Es fragt sich weiter, wo sich ein Schaden manifestieren muss. Die Begründung der Motion Kropf (313-2015) hat in erster Linie *höhere Baukosten* im Auge, die darauf zurückzuführen sind, dass die Baubewilligung angefochten wird. Nimmt man den allgemeinen Schadensbegriff zum Massstab, kann wie oben ausgeführt auch ein entgangener Gewinn ein Schaden sei. Es muss sich also um Kosten handeln, die einen direkten Zusammenhang mit dem Gegenstand der Beschwerde – also der angefochtenen Baubewilligung – haben. *Kein Schaden* sind demnach die dem Beschwerdegegner potentiell entstehenden Kosten für das Beschwerdeverfahren selbst.

Was den *Zeitpunkt* des Eintritts des Schadens betrifft, gilt Folgendes: Der Schaden muss nicht bereits im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung beim Verwaltungsgericht eintreten, sondern kann auch erst im Verlauf des Verfahrens entstehen. Das Gesuch um Sicherstellung der Parteikosten kann dementsprechend im Verlauf der ganzen Dauer der Hängigkeit des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gestellt werden. Im Zeitpunkt der Gesuchstellung muss der Schaden noch nicht eingetreten sein. Es genügt also, glaubhaft zu machen, ein Schaden werde im Verlauf des Verfahrens erst eintreten.

Was die *Glaubhaftmachung* des Schadens betrifft, kann auf die Rechtsprechung zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen an den Beweis verwiesen werden.

Abs. 3

Der Schaden muss eine gewisse minimale Höhe von Fr. 50‘000.— erreichen, um Bagatellfälle auszuschliessen. Jedes Gesuch um Sicherstellung der Parteikosten verursacht beim Verwaltungsgericht einen Aufwand, indem es zu prüfen hat, ob sämtliche Voraussetzungen gegeben sind. Mit dem Minimalbetrag für die Schadenshöhe kann die Anzahl Gesuche in Grenzen gehalten werden.

Abs. 4

[72] Vergleichbar die Regelung in Art. 17 Abs. 3 und 4 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 mit Änderungen vom 15. März 2001 (IVöB; BSG 731.2-1).
[73] MICHEL DAUM / DAVID RECHSTEINER, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 30 N. 5.

Beschwerdeberechtigte private Organisationen gemäss Art. 35a BauG sind von der Sicherstellung der Parteikosten ausgenommen. Es ist erhärtet, dass die Erfolgsquote solcher Organisationen, die das Verbandsbeschwerderecht wahrnehmen, durchschnittlich höher ist als bei privaten Beschwerdeführenden. Dies zeigt, dass Organisationen nicht leichtfertig Beschwerde führen, sondern sich vorwiegend auf Anfechtungsgegenstände beschränken, bei denen gute Aussichten auf einen Erfolg des Rechtsmittels bestehen. Man wird ihnen selten den Vorwurf machen können, ihr Rechtsmittel bezwecke bloss, das Verfahren in die Länge zu ziehen. Weil vorausgesetzt ist, dass beschwerdeberechtigte Organisationen rein ideelle Zwecke verfolgen, verfolgen sie in vielen Fällen öffentliche Interessen. Aufgrund dieser Umstände sind Organisationen nach Art. 35a BauG von der Sicherstellung der Parteikosten ausgenommen. – Ebenfalls ausgenommen sind beschwerdeführende Behörden[74].

Abs. 5

Die instruierende Behörde hat der pflichtigen Partei vor ihrem Entscheid über die Kaution das rechtliche Gehör zu gewähren. Sie hat den Entscheid zu begründen, wenn sich die Gründe nicht ohne Weiteres aus den Begleitumständen ergeben (vgl. Art. 52 Abs. 2 VRPG). Die Sicherheit kann bspw. mit einer Bankgarantie geleistet werden. Die zwingende Gewährung des rechtlichen Gehörs ist der Grund, dass das Gesuch nicht, wie die Motion Kropf (313-2015) fordert, innerhalb von 10 Tagen behandelt werden kann. Die instruierende Behörde soll jedoch unverzüglich über das Gesuch entscheiden.

Die Verfügung über die Sicherstellung ist – wie die auf Art. 105 Abs. 1, 2 und 3 VRPG gestützten Verfügungen – eine prozessleitende Verfügung (Zwischenverfügung). Weil die Sicherstellung nur für Verfahren vor dem Verwaltungsgericht gilt, richtet sich die Anfechtung der prozessleitenden Verfügung nach dem BGG. Danach ist – soweit vorliegend von Bedeutung – gegen solche Zwischenverfügungen die Beschwerde zulässig, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gehört dazu die Aufforderung zur Leistung eines Kostenvorschusses verbunden mit der Androhung, dass im Säumnisfall auf das Rechtsmittel nicht eingetreten werde[75]. Diese Regelung entspricht Art. 61 Abs. 3 VRPG für das kantonale Verfahren[76].

Bei Nichtleistung der Sicherstellung wird analog Art. 105 Abs. 4 VRPG auf das Rechtsmittel nicht eingetreten. Diese Konsequenz verlangt auch die Motion. Wie bei Art. 105 Abs. 4 VRPG müsste eine Nachfrist gewährt werden, wenn die pflichtige Partei den verlangten Betrag nicht fristgemäss bezahlt.

Nach dem Motionstext soll mit dem Entscheid in der Sache auch über das Schicksal der geleisteten Kostensicherheit entschieden werden. Dies ist selbstverständlich und wird im Gesetz nicht eigens erwähnt. Auch Art. 105 Abs. 3 VRPG verzichtet auf eine solche Bestimmung[77].

Absatz 6

Ein weiterer Grund für die Abweisung des Gesuchs kann sein, dass der pflichtigen Partei die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wird. Wie im Gesuchsverfahren zur Sicherstellung der Parteikosten nach Art. 105 Abs. 3 VRPG ist über ein Gesuch der beschwerdeführenden Partei um unentgeltliche Rechtspflege vorab zu entscheiden. Wird dieses gutgeheissen, entfällt die Pflicht zur Sicherstellung der Parteikosten, und eine bereits geleistete Kaution ist zurückzuerstatten[78].

4.2.6 Indirekte Änderungen aufgrund der Ausnahmen vom Fristenstillstand

[74] Für den Kostenvorschuss nach Art. 105 Abs. 2 VRPG vgl. RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 105 N. 13.
[75] FELIX UHLMANN, in Basler Kommentar, 2. Aufl. 2011, Art. 93 BGG N. 2 ff., insbes. N. 5.
[76] Dazu MICHEL DAUM, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 61 N. 43, RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 105 N. 31.
[77] Vgl. dazu RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 105 N. 18.
[78] RUTH HERZOG, in Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 105 N. 13, 29.

4.2.6.1 Einführungsgesetz vom 9. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)[79]

Art. 31 Abs. 3 Bst. c

Die Zwangsmassnahmen nach Art. 70 und 73 bis 81 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)[80] unterliegen kantonalem Verfahrensrecht, wenn sie von kantonalen oder städtischen Migrationsbehörden angeordnet werden. Zuständige richterliche Behörde ist das kantonale Zwangsmassnahmengericht. Gemäss Art. 31 Abs. 3 EG AIG und AsylG beträgt die Beschwerdefrist vor dem Verwaltungsgericht 10 Tage (Bst. a) und die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (Bst. b). Aufgrund dieser Bestimmungen wird im neuen Bst. c eine Ausnahme vom Fristenstillstand nach Art. 42a VRPG vorgesehen.

Art. 41 Abs. 3

Für Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. a und b AIG hat der Bundesgesetzgeber ein beschleunigtes Verfahren mit einer Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen vorgesehen; eine Beschwerde kommt keine aufschiebende Wirkung zu (Art. 64 Abs. 3 AIG). Es würde dem Gebot der Verfahrensbeschleunigung widersprechen, wenn die Kantone das Verfahren mit einer kantonalrechtlichen Fristenstillstandsregelung aushebeln könnten. Deshalb gilt in Verfahren betreffend beschleunigte Wegweisungen nach AIG der Fristenstillstand nach Art. 42a VRPG nicht.

4.2.6.2 Art. 72 Abs. 2 des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)[81]

Art. 450 ZGB regelt das Rechtsmittel an das Gericht, das gegen Entscheide der *Erwachsenenschutzbehörde* zur Verfügung steht. Aufgrund des Verweises in Art. 314 Abs. 1 ZGB gilt diese Bestimmung auch für den *Kindesschutz*[82]*.* Die Verfahren im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes weisen in aller Regel eine gewisse Dringlichkeit auf, geht es doch um Schutzmassnahmen im Bereich der Persönlichkeit und Familie, bei denen rasch Klarheit darüber bestehen sollte, ob sie greifen oder nicht. Im Bereich des allgemeinen Kindes- und Erwachsenenschutzes hat die Beschwerde an das kantonale Gericht gegen Entscheide der Erwachsenenschutzbehörde (KESB) aufschiebende Wirkung (Art. 450c ZGB). Dieser Umstand ist ein Grund für eine Ausnahme vom Fristenstillstand. Im KESG wird ausdrücklich festhalten, der Fristenstillstand des VRPG gelte nicht für die Beschwerden nach Art. 450 ZGB[83].

Im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung nach Art. 426 ff. ZGB und Art. 27 ff. KESG[84]: gelten gemäss Lehre Gerichtsferien und Rechtsstillstand im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung schon von Bundesrechts wegen nicht. Eine kantonale Regelung erübrigt sich somit.

4.2.6.3 Art. 53 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 über den Justizvollzug (JVG)[85] und Art. 24 Abs. 2 des Gesetzes vom 16. Juni 2011 über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Justizvollzug bei Jugendlichen und im Vollzug von Kindesschutzmassnahmen (FMJG)[86]

- Disziplinarische Sanktionen, Einweisungs- und Verlegungsverfügungen nach dem JVG: In diesen Bereichen besteht von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung, und bei den Disziplinarsanktionen

[79] BSG 122.20
[80] SR 142.20
[81] BSG 213.316
[82] CHRISTOPH HÄFELI, Grundriss zum Erwachsenenschutzrecht, 2013, N. 34.06, 38.13.
[83] Laut Art. 72 KESG gilt das VRPG.
[84] Die hohe Dringlichkeit zeigt sich darin, dass die Beschwerdefrist bloss zehn Tage beträgt (Art. 450b Abs. 2 ZGB) und die Beschwerdeinstanz in der Regel innert fünf Arbeitstagen seit Eingang der Beschwerde entscheidet (Art. 450e Abs. 5 ZGB).
[85] BSG 341.1
[86] BSG 341.13

bestehen sehr kurze Rechtsmittelfristen[87]. Eine Ausnahme vom Fristenstillstand für die Rechtsmittelverfahren nach JVG ist daher gerechtfertigt.
- Übrige persönliche vollzugsrechtliche Angelegenheiten nach dem JVG: Zur Gleichbehandlung mit den oben genannten Fällen wird hier ebenfalls eine Ausnahme vom Fristenstillstand vorgesehen. Die Ausnahme erstreckt sich somit auf den gesamten Straf- und Massnahmenvollzug. Ein weiterer Grund für diese umfassende Ausnahme ist, dass es im Strafverfahren keine Gerichtsferien gibt (Art. 89 StPO). Für einzelne Vollzugsfälle sind die Gerichte zuständig, deren Verfahren sich nach der StPO richtet. Es liesse sich nicht rechtfertigen, im JVG bezüglich des Fristenstillstands eine von der StPO abweichende Regelung zu treffen.
- Vollzug der Haftarten gemäss Art. 220 ff. StPO (Untersuchungs- und Sicherheitshaft): Eine Ausnahme vom Fristenstillstand ist gerechtfertigt, weil es ebenfalls den Vollzug betrifft und das JVG Anwendung findet (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a JVG).
- Verfahren nach dem FMJG: Zur Gleichbehandlung mit den oben genannten Fällen wird hier ebenfalls eine Ausnahme vom Fristenstillstand vorgesehen.

4.2.6.4 Gesetzgebung im Bildungsbereich

Im Bildungsbereich ist der überwiegende Teil der Verfahren dringend und verlangt eine Ausnahme vom Fristenstillstand. Dies gilt im Wesentlichen für die Verfahren betreffend die Aufnahme in Schulen, die Promotion und den Abschluss der Ausbildung, die Disziplinarverfahren sowie die Streitigkeiten über den Schulungsort. Es ist jedoch nicht praktikabel, die zahlreichen dringenden Verfahren in allen sechs betroffenen Gesetzen[88] einzeln vom Fristenstillstand auszunehmen. Vielmehr gilt die Ausnahme generell für sämtliche in diesen Gesetzen geregelten Verfahren. Die nicht dringenden Verfahren sind in der Minderzahl[89]. Zugunsten der Übersichtlichkeit und einer klaren Regelung für die Bürgerinnen und Bürger gilt jedoch auch für diese Verfahren eine Ausnahmeregelung.

4.2.6.5 Art. 151 Abs. 2 StG

Ein Fristenstillstand könnte nur für das Verfahren betreffend die Kantons- und Gemeindesteuern eingeführt werden, nicht aber für die direkte Bundessteuer, weil das DBG keinen Fristenstillstand für kantonale Rechtsmittelfristen kennt. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind fristhemmende Bestimmungen des kantonalen Rechts für die direkte Bundessteuer nicht beachtlich[90]. Offenbar geht das DBG dem VwVG vor mit der Folge, dass im Verfahren der direkten Bundessteuer kein Fristenstillstand gilt. Die Kantone haben die Verpflichtung, einen einheitlichen Instanzenzug für die direkte Bundessteuer und die harmonisierten kantonalen Steuern vorzusehen. Der Fristenstillstand in Verfahren betreffend *harmonisierte* kantonale Steuern wäre daher wohl bundesrechtswidrig. Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, den Fristenstillstand in Rechtsmittelverfahren auch für die Kantons- und Gemeindesteuern auszunehmen. Da in der Regel über die Kantons- und Gemeindesteuern einerseits und über die direkte Bundessteuer anderseits *gleichzeitig* entschieden wird, sollte – im Interesse der steuerpflichtigen Personen - im Veranlagungs- und Rechtsmittelverfahren die gleiche Fristenregelung gelten. Aus diesen systematischen Gründen wird für das Steuerverfahren in Art. 151 Abs. 2 StG eine Ausnahme vom Fristenstillstand vorgesehen.

[87] Nach Art. 49 und 50 des neuen JVG besteht eine Rechtsmittelfrist von drei Tagen nur bei Disziplinarsanktionen (ansonsten 30 Tage); keine aufschiebende Wirkung besteht bei Verfügungen bei besonderen Sicherheitsmassnahmen und Disziplinarsanktionen, Einweisungs- und Verlegungsverfügungen sowie bei Widerruf der Halbgefangenschaft und bei der elektronischen Überwachung. Trotz Beschwerdemöglichkeit an das Obergericht richtet sich das Verfahren nach dem VRPG, weshalb die Ausnahme vorzusehen ist, da ansonsten der Fristenstillstand des VRPG gelten würde.
[88] Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210), Mittelschulgesetz vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12), Gesetz vom 14. Juni 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG; BSG 435.11), Gesetz vom 19. Juni 2003 über die Berner Fachhochschule (FaG; BSG 435.411), Gesetz vom 5. September 1996 über die Universität (UniG; BSG 436.11) und Gesetz vom 8. September 2004 über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG; BSG 436.91).
[89] Beispiele für das MiSG: Anerkennen von Ausbildungsabschlüssen privater Anbieter (Art. 48 MiSG), Gewähren von Beiträgen an Bildungsgänge mit anerkannten Abschlüssen privater Anbieter (Art. 49 ff. MiSG), Kosten für interkantonalen Schulbesuch (Art. 65 MiSG).
[90] BGer 2C_1063/2014 vom 26. November 2014, E. 2.3; 2C_503/2010 vom 11. November 2010, E. 2.

Diese generelle Ausnahmeregelung in Art. 151 Abs. 2 StG führt dazu, auch für die weiteren im Steuergesetz geregelten Steuern und Verfahren ein Fristenstillstand ausgeschlossen ist. Das gilt für die *Grundstückgewinnsteuer,* die *Quellensteuer*, die Verfahren der *amtlichen Bewertung* sowie für die Veranlagung und den Bezug der *Liegenschaftssteuer* nach Art. 258 ff. StG, der *Kurtaxe* nach Art. 263 StG und der *Tourismusförderungsabgabe* nach Art. 264 StG. Darüber hinaus würde die vorgeschlagene Ausnahmebestimmung u.E. ausserdem auch für die *Erbschafts- und Schenkungssteuern* gelten, da in Art. 24 des Gesetzes vom 23. November 1999 über die Erbschafts- und Schenkungssteuern (ESchG)[91] auf die Verfahrensbestimmungen des Steuergesetzes verwiesen wird.

4.2.6.6 Art. 53 Abs. 1a des Gesetzes vom 14. Februar 1989 über Gewässerunterhalt und Wasserbau (Wasserbaugesetz, WBG)[92]

Das Verfahren zum Erlass des Wasserbauplans nach Art. 21 ff. WBG weist keine generelle Dringlichkeit für die Rechtsmittel auf, weshalb eine Ausnahme vom Fristenstillstand nicht notwendig ist. Dies gilt jedoch nicht für das beschleunigte Verfahren nach Art. 27 WBG, das zur Anwendung kommt, wenn Gefahr im Verzug ist. Diesfalls betragen die Auflage- und Einsprachefrist und die Beschwerdefrist zehn Tage. Für dieses Verfahren wird deshalb eine Ausnahme vom Fristenstillstand eingeführt.

4.2.6.7 Art. 50 Abs. 3 des Kantonalen Waldgesetzes vom 5. Mai 1997 (KWaG)[93]

Aufgrund ihrer Dringlichkeit ist bei den Verfahren betreffend den Schutz vor Naturereignissen gestützt auf die Art. 28 bis 31 KWaG der Fristenstillstand ausgenommen (neuer Abs. 3 von Art. 50 KWaG).

4.2.6.8 Ausnahmen für die spezialgesetzlichen vorsorglichen Massnahmen

Die nachstehenden Änderungen betreffen spezialgesetzlich geregelte vorsorgliche Massnahmen, die ebenfalls vom Fristenstillstand auszunehmen sind, um sie mit denjenigen nach Art. 27 VRPG gleichzustellen (vgl. die Erläuterungen zu Art. 42b Abs. 1 VRPG):

- Neuer Abs. 2 von Art. 39 des Notariatsgesetzes vom 22. November 2005 (NG)[94] (Rechtsmittelverfahren über vorsorgliche Massnahmen nach Art. 38 Abs. 3 NG).
- Neuer Abs. 2 von Art. 91a GG (Rechtsmittelverfahren über vorsorgliche Massnahmen nach Art. 89 Abs. 1 Bst. a GG).
- Neuer Abs. 3 von Art. 60 Naturschutzgesetz (Rechtsmittelverfahren über vorläufige Sicherungs- und Erhaltungsmassnahmen nach Art. 44 Abs. 1 Naturschutzgesetz).
- Neuer Abs. 2 von Art. 46 des Gesundheitsgesetzes vom 2. Dezember 1984 (GesG)[95]: U.a. bei Verletzung der Berufspflichten durch Personen mit universitären Medizinalberufen kann die Aufsichtsbehörde gewisse Disziplinarmassnahmen anordnen. Die Aufsichtsbehörde kann die Bewilligung zur Berufsausübung während des Disziplinarverfahrens einschränken, mit Auflagen versehen oder entziehen (Art. 43 Abs. 1 und 4 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe [Medizinalberufegesetz, MedBG][96]). In Art. 19 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, GesBG)[97] und in Art. 30 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 18. März 2011 über die Psychologieberufe (Psychologieberufegesetz, PsyG)[98] finden sich analoge Bestimmungen. In den Rechtspflegebestimmungen des GesG wird neu vorgesehen, dass bei Massnahmen der Aufsichtsbehörde nach den drei Bundesgesetzen der Fristenstillstand nicht gilt.

[91] BSG 662.1
[92] BSG 751.11
[93] BSG 921.11
[94] BSG 169.11
[95] BSG 811.01
[96] SR 811.11
[97] SR 811.21
[98] 935.81

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Teilrevision des VRPG ist in der Legislaturplanung 2018-2021 enthalten.

6. Finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen

Grundsätzlich werden die geänderten Bestimmungen des VRPG und der indirekt geänderten Spezialgesetze weder auf den Kanton noch auf die Gemeinden *finanzielle* Auswirkungen haben. Positiv für den Kanton kann sich der geänderte Art. 105 Abs. 1 und Abs. 1a VRPG auswirken: Weil er die Möglichkeit schafft, bei ausländischen Gesuchstellern und Beschwerdeführern einen Kostenvorschuss zu verlangen, werden sich die finanziellen Ausfälle bei den Verfahrenskosten verringern. Zugunsten des Kantons und der Gemeinden kann sich schliesslich der neue Abs. 2a von Art. 116 VRPG auswirken, der die Vollstreckung von Verfügungen erleichtert. – *Personelle und organisatorische* Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Das VRPG gilt grundsätzlich auch für die verwaltungsrechtlichen Verfahren vor der Gemeinde. Mit Ausnahme der unter Ziff. 6 aufgeführten positiven Auswirkung des neuen Abs. 2a von Art. 116 VRPG sind keine weiteren merkbaren Auswirkungen auf die Gemeinden zu gewärtigen.

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Konkrete Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind nicht zu erwarten.

9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

[Vortragstext]

10. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Gesetzesänderungen zuzustimmen.