

100.2017.252U
ARB/ROC/KIB

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 4. April 2019

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiber Röthlisberger Brandenburg

Notar A. _____
vertreten durch Fürsprecher ...
Beschwerdeführer

gegen

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
Münstergasse 2, 3011 Bern

betreffend Notariatsaufsicht; Busse wegen Verletzung von Berufspflichten
(Verfügung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
vom 7. August 2017; 26.11-17.28)



Sachverhalt:

A.

Am 12. Dezember 2016 führte die Revisionsstelle des Verbands bernischer Notare (VbN) im Notariatsbüro von A._____ eine notariatsrechtliche Revision durch. Die Revisionsorgane stellten einen Verstoss gegen die Pflicht zur Individualisierung anvertrauter Klientengelder fest, weil Notar A._____ Mittel aus einer Erbschaft von (durchschnittlich) Fr. 400'000.-- während mehr als 40 Tagen auf seinem Klientengelder-Sammelkonto anstatt auf einem separaten Konto angelegt hatte. Da der Notar bereits in den Jahren 2013 und 2015 wegen Verstössen gegen die Individualisierungspflicht ermahnt worden war, erstattete die Revisionskommission (RevKo) des VbN zunächst bei der verbandsinternen Disziplinarkommission (DiKo) Anzeige. Nachdem sich herausgestellt hatte, dass Notar A._____ nicht (mehr) Verbandsmitglied ist, gelangte die RevKo an die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Diese eröffnete ein Disziplinarverfahren. Mit Verfügung vom 7. August 2017 auferlegte die JGK Notar A._____ wegen Verletzung notarieller Berufspflichten eine Busse von Fr. 500.--.

B.

Am 6. September 2017 hat Notar A._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und folgende Anträge gestellt:

«Die Verfügung [...] der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 7. August 2017 sei aufzuheben und auf die Anzeige sei nicht einzutreten.»

Die JGK schliesst mit Beschwerdevernehmlassung vom 6. Oktober 2017 auf Abweisung der Beschwerde.

Notar A._____ hält mit Replik vom 19. Oktober 2017 und die JGK mit Duplik vom 4. Dezember 2017 an den gestellten Anträgen fest. Am 8. Januar 2018 hat A._____ Schlussbemerkungen und weitere Unterlagen eingereicht.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 40 Abs. 1 des Notariatsgesetzes vom 22. November 2005 [NG; BSG 169.11]). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts werden disziplinarrechtliche Bussen in Dreierbesetzung beurteilt, auch wenn ihre Höhe – wie hier – unter der Streitwertgrenze von Fr. 20'000.-- für die einzelrichterliche Zuständigkeit liegt (vgl. Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]; BVR 2018 S. 139 E. 1.2).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Der Beschwerdeführer macht vorab eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Es sei ihm nicht Gelegenheit gegeben worden, zu früheren Vorfällen Stellung zu nehmen, und die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt, indem sie sich nur pauschal mit seinen Argumenten auseinandergesetzt habe (vgl. Beschwerde S. 5 ff.).

2.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 21 ff. VRPG) vermittelt unter anderem das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifen-

den Entscheids zu den Sachumständen zu äussern (Art. 21 Abs. 1 VRPG; vgl. BGE 144 I 11 E. 5.3; BVR 2018 S. 281 E. 3.1). Der Gehörsanspruch verpflichtet die Behörde weiter, die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich zu hören, zu prüfen und beim Entscheid zu berücksichtigen. Folge dieser Prüfungspflicht und zugleich Voraussetzung einer wirksamen Selbstkontrolle ist die behördliche Begründungspflicht (BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Im Allgemeinen muss die Begründung so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Dagegen wird nicht verlangt, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 141 III 28 E. 3.2.4, 138 I 232 E. 5.1; BVR 2018 S. 341 E. 3.4.2, 2016 S. 402 E. 6.2).

2.2 Die JGK hat den Beschwerdeführer zur Stellungnahme aufgefordert (vgl. Vorakten JGK [act. 3B], pag. 23 ff.) und seine Vorbringen zur Kenntnis genommen, was an sich unbestritten ist (vgl. Beschwerde S. 5 f.; angefochtene Verfügung E. 1.3). In der Anzeige vom 20. April 2017 werden die früheren Verstösse gegen die Individualisierungspflicht aus den Jahren 2013 und 2015 ausdrücklich erwähnt. Weshalb der Beschwerdeführer sich dazu nicht hätte äussern können, ist nicht nachvollziehbar. Nachdem die RevKo gestützt auf die Beanstandungen in den Jahren 2013 und 2015 im Fall eines weiteren Verstosses eine Anzeige bei der DiKo bzw. der JGK angedroht hatte (vgl. hinten E. 5.1), lag zudem auf der Hand, dass die Anzeige Folge der früheren Verfehlungen war und dass Letztere in einem allfälligen Disziplinarverfahren ebenfalls Beurteilungsgrundlage bilden würden. Es wäre an ihm gelegen, dazu Stellung zu nehmen, soweit er dies für nötig erachtete (vgl. dazu auch hinten E. 5.2). Die angefochtene Verfügung ist zudem genügend begründet: Die Vorinstanz hat hinreichend dargelegt, weshalb sie eine Berufspflichtverletzung durch Missachtung der Individualisierungspflicht als gegeben erachtet (vgl. angefochtene Verfügung E. 2.1 f. und 3.1). Auf den Haupteinwand des Beschwerdeführers, er habe mit seinem Vorgehen lediglich die Interessen seiner Klientschaft wahren wollen, ist sie ausdrücklich eingegangen (vgl. angefochtene Verfügung E. 2.2).

Ausserdem hat die Vorinstanz klar zu erkennen gegeben, weshalb sie die übrigen Einwände (insb. Ungleichbehandlung gegenüber Verbandsmitgliedern) als nicht stichhaltig erachtet (vgl. angefochtene Verfügung E. 2.3 ff.). Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist nicht auszumachen. Die Rüge ist unbegründet.

3.

Weiter macht der Beschwerdeführer eine unzulässige Vorbefassung des Notariatsinspektors und damit eine Verletzung der Ausstandspflicht geltend. Der Inspektor hätte an der angefochtenen Verfügung nicht mitwirken dürfen, weil er als Mitglied der RevKo mit der Angelegenheit bereits befasst gewesen sei (vgl. Beschwerde S. 5).

3.1 Eine Person, die eine Verfügung oder einen Entscheid zu treffen oder vorzubereiten oder als Mitglied einer Behörde zu amten hat, tritt in den Ausstand, wenn einer der in Art. 9 Abs. 1 Bst. a-e VRPG genannten Befangenheitsgründe auf sie zutrifft oder sie aus andern Gründen in der Sache befangen sein könnte (Bst. f). Diese Regelung gilt auch im Aufsichtsverfahren über die Notarinnen und Notare (Art. 39 NG). Die Generalklausel von Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG erfasst beispielsweise Eigeninteressen, Vorbefassung, enge Beziehungen und Interessenbindungen, die keinen Ausstand nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a-e VRPG begründen, aufgrund der konkreten Umstände aber doch auf mangelnde Unparteilichkeit schliessen lassen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. Bei der Beurteilung ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen; das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen (BVR 2015 S. 213 E. 3.1, 2014 S. 216 E. 2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 9 N. 15). Ausstandsgründe sind so früh wie möglich geltend zu machen, d.h. sie müssen sofort nach Entdecken gerügt werden, ansonsten der Anspruch auf Ablehnung – dem Grundsatz von Treu und Glauben und dem Rechtsmissbrauchsverbot entsprechend – grundsätzlich verwirkt (BVR 2005 S. 561 E. 4.1; VGE 2017/293/294 vom

14.5.2018 E. 3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 9 N. 5; vgl. auch BGE 141 III 210 E. 5.2, 136 I 207 E. 3.4). Der Beschwerdeführer hätte entgegen seiner Behauptung spätestens nach Erhalt der ersten Instruktionsverfügung vom 25. April 2017 (act. 3B pag. 23) erkennen können, dass der Notariatsinspektor am Disziplinarverfahren mitwirken würde, zumal dieser die Verfügung unterzeichnet hatte. Zudem ist dessen Funktion bei der JGK ohne weiteres aus dem Staatskalender ersichtlich und kann als bekannt vorausgesetzt werden (vgl. etwa VGE 2012/283 vom 15.5.2013 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Ebenso wusste der Beschwerdeführer gestützt auf den Protokollauszug, der ihm am 18. Februar 2016 zugestellt worden war, dass der Notariatsinspektor an der Sitzung der Revisionskommission vom 8. Februar 2016 teilgenommen hatte (vgl. Schreiben des VbN vom 18.2.2016 und Protokollauszug [act. 3B pag. 22 bzw. 21]). Die Rüge ist deshalb offensichtlich verspätet.

3.2 Im Übrigen wäre die Rüge auch unbegründet: Eine sog. Vorbefassung liegt vor, wenn eine Gerichtsperson bzw. ein Behördenmitglied mit der konkreten Streitsache schon einmal befasst war. In einem solchen Fall stellt sich die Frage, ob sich das Behördenmitglied durch seine Mitwirkung an früheren Entscheidungen in einzelnen Punkten bereits in einem Mass festgelegt hat, die es nicht mehr als unvoreingenommen und dementsprechend das Verfahren nicht mehr als offen erscheinen lassen (BGE 140 I 326 E. 5.1, 131 I 113 E. 3.4; BGer 1B_491/2017 vom 5.4.2018 E. 3.4; VGE 2017/158/159 vom 3.7.2017 E. 3.5, 2015/131/132 vom 24.9.2015 E. 2.3). Eine solche Situation liegt hier nicht vor, da der Notariatsinspektor – anders als der Beschwerdeführer vermutet – an den Sitzungen der RevKo nicht als Mitglied, sondern lediglich als Beobachter teilnimmt und kein Stimmrecht hat (Art. 1 Abs. 4 und Art. 25 des Reglements des VbN vom 30.3.2011 über das Revisionswesen [act. 3A3; nachfolgend: Revisionsreglement]; Ziffer V/2 der Vereinbarung vom 6.11.2006 zwischen der JGK und dem VbN betreffend die Delegation der Revision der Notariatsbüros [act. 3A2; nachfolgend: Revisionsvereinbarung]; vgl. auch Beschwerdevernehmlassung S. 3). Hinzu kommt, dass die RevKo an ihrer Sitzung vom 10. April 2017 zwar von einem wiederholten Verstoss des Beschwerdeführers gegen die Individualisierungspflicht durch den Beschwerdeführer ausgegangen ist (vgl. Sitzungsprotokoll S. 1 [act. 3B pag. 21 f.]). Sie hat aber

nicht über dessen Disziplinierung befunden, sondern lediglich beschlossen, den Sachverhalt der Aufsichtsbehörde zu melden, womit offen war, wie die JGK als Aufsichtsbehörde die Angelegenheit beurteilen würde.

4.

In der Sache ist strittig, ob die Vorinstanz zu Recht eine Disziplinar-massnahme gegen den Beschwerdeführer ausgesprochen hat.

4.1 Gemäss Art. 45 Abs. 1 NG wird die Notarin oder der Notar unabhängig von der vermögens- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit disziplinarisch sanktioniert, wenn sie oder er vorsätzlich oder fahrlässig Berufspflichten verletzt oder gegen die Bestimmungen des Notariatsgesetzes oder seiner Ausführungserlasse, das Gebot der unabhängigen und einwandfreien Berufsausübung oder gegen das Ansehen des Notariats verstösst. In leichten Fällen kann von einer Sanktion abgesehen werden, wenn anzunehmen ist, dass die Notarin oder der Notar den Beruf künftig einwandfrei ausüben wird (Art. 45 Abs. 2 NG). Als Berufspflichten gelten nach dem Gesetzeswortlaut und ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts nicht bloss die in Art. 30 ff. NG ausdrücklich als solche bezeichneten Regeln, sondern sämtliche Vorschriften, die eine Notarin oder ein Notar bei der Berufsausübung zu beachten hat (BVR 2018 S. 139 E. 2.1, 2015 S. 55 E. 2.1, 2013 S. 264 E. 3.1).

4.2 Gemäss Art. 43 NG hat die Notarin bzw. der Notar über alle haupt- und nebenberuflichen Tätigkeiten eine Buchhaltung nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen (Abs. 1). Der Regierungsrat erlässt durch Verordnung nähere Bestimmungen über die Buchführung, den Geldverkehr und die Zahlungsbereitschaft (Abs. 2). Gestützt auf diese Delegationsnorm verpflichtet Art. 28 der Notariatsverordnung vom 26. April 2006 (NV; BSG 169.112) die Notarin bzw. den Notar, die anvertrauten Gelder und Vermögenswerte von den nicht bilanzierten privaten Mitteln getrennt zu halten. Sie oder er darf diese unter keinen Umständen, auch nicht vorübergehend, zu eigenen Zwecken verwenden oder mit privaten Vermögenswerten vermengen (Abs. 1). Die anvertrauten Gelder sind bei einer

Schweizer Bank in Schweizer Franken anzulegen, soweit sie nicht auf kurze Frist zur Zahlung bereitgehalten werden müssen (Abs. 2). Guthaben verschiedener Klientinnen oder Klienten dürfen unter ausdrücklicher Bezeichnung als Klientengelder auf Sammelkonten angelegt werden (Abs. 3). Übersteigen die anvertrauten Gelder der einzelnen Klientin oder des einzelnen Klienten den Betrag von Fr. 20'000.--, sind sie innert 40 Tagen auf den Namen der oder des Berechtigten oder auf den Namen der Notarin oder des Notars bei einer Schweizer Bank anzulegen (Individualisierung). Werden sie auf den Namen der Notarin oder des Notars angelegt, ist unter Angabe der oder des Berechtigten ein Treuhandkonto zu eröffnen (Abs. 4). Alle individualisierten Gelder sind als Aktivkonten in der Buchhaltung zu führen oder in der Klientengelderkontrolle zu registrieren (Abs. 5). Die Bestimmungen über den Geldverkehr gelten sowohl für anvertraute Gelder und Vermögenswerte der Klientschaft als auch für solche von Drittpersonen. Sie gelten auch für Gelder und Vermögenswerte, die sich aus irgendeinem Grund im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit der Notarin oder des Notars in ihrer oder seiner Verwahrung befinden (Abs. 6).

4.3 Die Einhaltung der Berufsvorschriften ist durch periodische, in der Regel jährliche Revision des Notariatsbüros zu prüfen (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 NG). Die JGK als zuständige Aufsichtsbehörde hat den VbN mit der Revision des Notariatsbüros beauftragt, der diese öffentliche Aufgabe selbständig wahrnimmt (Art. 38 Abs. 4 NG i.V.m. Art. 18 NV; BVR 2013 S. 264 E. 5.3.2, 2007 S. 145 E. 4.3, 4.5.2 f.). Der VbN führt bei allen im Notariatsregister eingetragenen Notarinnen und Notaren die Revision nach Art. 42 Abs. 1 NG i.V.m. Art. 20 NV durch (vgl. Ziff. II und III der Revisionsvereinbarung), worunter namentlich die Prüfung der vorschriftsgemässen Anlage der verwahrten Gelder fällt (Art. 20 Abs. 1 Bst. f NV). Der VbN regelt die Organisation des Revisionswesens in einem von der JGK zu genehmigenden Reglement und setzt für die Durchführung der Revision eine Revisionskommission (RevKo) ein (Ziff. IV/1 und 2 der Revisionsvereinbarung). Weiter stellt der VbN der JGK die Protokolle der Revisionskommissionssitzungen zu, erstattet ihr jährlich Bericht über die Revisionstätigkeit und informiert sie über alle wesentlichen Entwicklungen und Feststellungen im Revisionswesen (Ziff. V/2 und 3 der Revisionsvereinbarung). Der VbN bzw. die RevKo ist befugt, bei nicht erheblichen Widerhandlungen die betref-

fende Notarin oder den betreffenden Notar zu ermahnen, wobei eine Kopie der Ermahnung der JGK zuzustellen ist (Ziff. V/4 der Revisionsvereinbarung). Erhebliche Widerhandlungen gegen die gesetzlichen Vorschriften, insbesondere die fehlende Zahlungsbereitschaft oder ein Unterkapital, hat der VbN (RevKo) der JGK als Aufsichtsbehörde unverzüglich zu melden (Art. 21 NV; vgl. auch Art. 46 Abs. 3 NG; Ziff. V/4 der Revisionsvereinbarung; Art. 15 ff. des Revisionsreglements). Diese eröffnet gegebenenfalls ein Administrativ- oder Disziplinarverfahren (vgl. auch Vortrag der JGK vom 26.4.2006 betreffend die Notariatsverordnung [act. 3A8; nachfolgend: Vortrag NV] S. 12).

4.4 Bei Verstössen gegen die Individualisierungspflicht (Art. 28 Abs. 4 NV) geht die RevKo wie folgt vor (vgl. Beschwerdevernehmlassung S. 3 f.): Der erste Verstoss führt zur Ermahnung der Notarin bzw. des Notars. Verstösst sie bzw. er innert der folgenden drei Jahre erneut gegen die Individualisierungspflicht, spricht die RevKo eine weitere Ermahnung aus und droht mit einer Anzeige bei der internen DiKo bzw. der JGK. Hält die Notarin bzw. der Notar ein drittes Mal innert der nächsten drei Jahre die Individualisierungspflicht nicht ein, erstattet die RevKo Anzeige bei der DiKo oder, falls die betroffene Person nicht Mitglied des VbN ist, bei der JGK. Bei einem vierten Verstoss werden auch Verbandsmitglieder bei der JGK angezeigt. Gibt die Notarin bzw. der Notar nach einem Verstoss in den drei folgenden Jahren zu keinen Beanstandungen mehr Anlass, beginnt sie bzw. er in diesem «Treppensystem» wieder von vorne (vgl. Beschwerdevernehmlassung S. 4).

5.

Dem Beschwerdeführer werden von der Vorinstanz drei Verstösse gegen die Individualisierungspflicht vorgeworfen (vgl. angefochtene Verfügung E. 1.1 f.).

5.1 Den Akten lässt sich dazu folgender Sachverhalt entnehmen: Anlässlich der Revision 2013 stellten die Revisionsorgane des VbN zwei Verstösse gegen die Individualisierungspflicht fest, indem der Beschwer-

deführer Fr. 20'000.-- übersteigende Klientengeldguthaben länger als 40 Tage auf dem Sammelkonto angelegt hatte (Fr. 40'000.-- während 160 Tagen und Fr. 35'100.-- während 270 Tagen). Hierfür wurde er am 13. Januar 2014 ein erstes Mal ermahnt (vgl. Schreiben des VbN vom 13.1.2014 mit Beurteilungsbericht der Revisoren und Revisionsprotokoll vom 22.10.2013 sowie Protokoll der RevKo-Sitzung vom 16.12.2013 [act. 3A4]). Im Jahr 2015 beanstandeten die Revisoren zwei weitere Verletzungen der Individualisierungspflicht (Fr. 36'000.-- während 47 Tagen und Fr. 40'000.-- während 96 Tagen), weshalb die RevKo den Beschwerdeführer am 18. Februar 2016 erneut ermahnte und ihm zudem androhte, im Wiederholungsfall Anzeige bei der DiKo bzw. der JGK zu erstatten (vgl. Schreiben des VbN vom 18.2.2016 mit Beurteilungsbericht der Revisoren und Revisionsprotokoll vom 4.11.2015 sowie Protokoll der RevKo-Sitzung vom 8.2.2016 [act. 3A5]). Schliesslich entdeckten die Revisoren bei der Revision 2016 einen weiteren Verstoss gegen die Individualisierungspflicht: Der Beschwerdeführer hatte in der Zeit vom 25. Juli bis zum 15. September 2016 ihm anvertraute Klientengelder aus einer Erbschaft von durchschnittlich Fr. 400'000.-- während 52 Tagen auf seinem Klientengelder-Sammelkonto, anstatt auf einem separaten Konto angelegt. Diese Feststellungen veranlassten die RevKo dazu, Anzeige gegen den Beschwerdeführer bei der DiKo bzw. wegen fehlender Verbandsmitgliedschaft bei der JGK zu erstatten (vgl. Schreiben des VbN vom 20.4.2017, Revisionsprotokoll vom 12.12.2016 sowie Protokoll der RevKo-Sitzung vom 10.4.2017, in Vorakten JGK pag. 9 f., 11 ff. und 21).

5.2 Der Beschwerdeführer stellt die Feststellungen der Revisoren nicht grundsätzlich in Frage. Unbestritten ist insbesondere, dass er in den von der RevKo gemeldeten Fällen Gelder seiner Klientschaft von über Fr. 20'000.-- während mehr als 40 Tagen nicht auf einem separaten Klientengeldkonto angelegt hat (vgl. Beschwerde S. 4; Replik S. 4 ff., insb. S. 6; Schlussbemerkungen S. 5). Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz am Rande zwar auch Fehler bei der Sachverhaltsermittlung vor (vgl. Beschwerde S. 4; Schlussbemerkungen S. 5). Zudem scheint er mit der Zählweise bzw. Anrechenbarkeit der einzelnen Verstösse in der angefochtenen Verfügung nicht einverstanden zu sein. Die zwei Verstösse aus dem Jahr 2015 müssten richtigerweise als einen Vorfall angesehen werden. Zudem

lägen zwischen dem ersten Verstoss im Jahr 2013 und demjenigen im 2016 über drei Jahre, weshalb ersterer nicht anrechenbar sei (vgl. Beschwerde S. 4). Nach der Praxis der RevKo werden mehrere Vorfälle im selben Jahr offenbar als einen Verstoss gewertet. Würde die RevKo jeden Vorfall einzeln zählen, hätte der Beschwerdeführer bereits anlässlich der Revision 2015 angezeigt werden müssen, als der dritte und vierte Verstoss festgestellt worden waren (vgl. E. 5.1 hiavor). Massgebend ist demnach die Revisionsperiode und nicht das Datum des einzelnen Vorfalls, was sachgerecht erscheint. Die RevKo dürfte in aller Regel erst nach der jährlichen Revision Kenntnis von allfälligen Verletzungen der Individualisierungspflicht erlangen, sodass sie auf Vorfälle während des laufenden Jahres ohnehin nicht reagieren könnte. Der Beschwerdeführer hat sich zudem in der interessierenden Zeitspanne nicht während drei aufeinanderfolgender Jahre einwandfrei verhalten, weshalb er beim sog. Treppensystem nicht wieder von vorne hat beginnen können (vgl. vorne E. 4.4). Die Vorinstanz hat mithin der dargestellten Praxis entsprechend die früheren Verfehlungen zu Recht mitberücksichtigt. Eine andere Betrachtungsweise drängt sich umso weniger auf, als gemäss den rechtlichen Grundlagen grundsätzlich jeder Verstoss gegen die Individualisierungspflicht einzeln geahndet werden könnte (vgl. vorne E. 4.1 ff.). Die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz sind nicht zu beanstanden.

5.3 Der Beschwerdeführer entgegnet, jedenfalls in Bezug auf die Vorfälle in den Jahren 2015 und 2016 liege kein Verstoss gegen Art. 28 Abs. 4 NV vor, da es sich um Gelder handle, die im Sinn von Art. 28 Abs. 2 NV auf kurze Frist zur Zahlung bereitzuhalten gewesen seien. Aus dem Vortrag NV ergebe sich, dass solche Gelder nicht angelegt, geschweige denn zur Bank gebracht werden müssten; sie unterlägen daher auch nicht der Individualisierungspflicht. Abgesehen davon habe er die Frist von Art. 28 Abs. 4 NV nur um wenige Tage überschritten, wobei dies auf Verzögerungen bei der Klientschaft und Dritten (Steuerverwaltung, Pensionskasse) zurückzuführen sei (vgl. Beschwerde S. 6 f.; Replik S. 4). Ausserdem verletze Art. 28 Abs. 4 NV jedenfalls in der absoluten Form, wie die Vorinstanz die Bestimmung handhabe, übergeordnetes Recht. Die Vorschrift zwingt ihn dazu, gegen die Interessenwahrungspflicht zu verstossen, indem er dazu verpflichtet werde, mitunter für wenige Tage ein separates Konto zu eröffnen,

was mit unnötigen Kosten für seine Klientschaft verbunden sei. Eine «verfassungskonforme Auslegung» gebiete, Art. 28 Abs. 4 NV mit «Augenmass» zu handhaben und jedenfalls im Rahmen einer nebenberuflichen Tätigkeit als blosser Ordnungsvorschrift zu betrachten (vgl. Beschwerde S. 8 f.; Replik S. 7 f.; Schlussbemerkungen S. 3 f.).

5.4 Diese im Wesentlichen bereits vor der Vorinstanz vorgebrachten Einwände sind nicht stichhaltig:

5.4.1 Gemäss Art. 28 Abs. 2 Satz 1 NV sind anvertraute Gelder grundsätzlich unverzüglich bei einer Schweizer Bank anzulegen, ausser sie müssen auf kurze Frist zur Zahlung bereitgehalten werden. Diese Ausnahme, auf die sich der Beschwerdeführer beruft, bezieht sich mithin auf die *Anlage* der Gelder und nicht auf die Individualisierungspflicht nach Abs. 4 (vgl. auch Vortrag NV S. 15). Der Beschwerdeführer übersieht, dass Gelder nicht erst dann im Sinn von Art. 28 NV als angelegt gelten, wenn sie – wie er es ausdrückt – «zur Verwaltung, zur Anlage oder treuhänderisch» übernommen worden sind (vgl. Beschwerde S. 6), sondern bereits dann, wenn sie auf eines seiner Bankkonten überwiesen worden sind (vgl. etwa Art. 28 Abs. 3 NV). Daraus folgt im Umkehrschluss, dass sich die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 NV geregelte Ausnahme von vornherein nur auf die wenigen Fälle beziehen kann, in denen die Notarin bzw. der Notar aufgrund besonderer Umstände Bargeld bereithalten muss (vgl. Beschwerdevernehmlassung S. 7). Nichts anderes ergibt sich aus dem Vortrag NV: Im Gegenteil wird dort erwähnt, dass sich die zulässige Dauer der auf kurze Frist bereitzuhaltenden (Bar-)Gelder nach dem Einzelfall bemesse und nicht zu verwechseln sei mit der 40-tägigen Frist nach Art. 28 Abs. 4 NV (vgl. Vortrag NV S. 15). Damit steht fest, dass die Ausnahme von der Pflicht zur unverzüglichen Anlage nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 NV die Individualisierungsregel von Art. 28 Abs. 4 NV nicht ausser Kraft setzt. Die hier interessierenden Klientengelder befanden sich unbestrittenermassen auf dem Klientengelder-Sammelkonto des Beschwerdeführers (vgl. vorne E. 5.1) und waren folglich nach der Terminologie der NV angelegt, womit von vornherein kein Fall von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 NV vorliegt. Der Einwand ist unbegründet.

5.4.2 Art. 28 Abs. 4 NV stellt sodann zwingendes Recht dar, das die Notarin bzw. der Notar auch im Rahmen der nebenberuflichen Tätigkeit einzuhalten hat (JTA 2017/140 vom 15.5.2018, in BN 2019 S. 42 E. 2.2; vgl. Vortrag NV S. 15; Klaus Bürgi, in Stephan Wolf [Hrsg.], Kommentar zum Notariatsrecht des Kantons Bern, 2009, Art. 28 NV N. 2 f. sowie Art. 44 NG N. 2 f.). Eine Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Gesetzes- oder gar Verfassungsrecht ist nicht ersichtlich. Insbesondere steht die Interessenwahrungspflicht der Individualisierungspflicht nicht entgegen. Bereits die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass das Gegenteil zutrifft: Die in Art. 37 NG geregelte Interessenwahrungspflicht (vgl. Abschnittstitel) beinhaltet insbesondere die Pflicht der Notarin bzw. des Notars, die anvertrauten Gelder, Wertschriften und anderen Sachen vorschriftsgemäss aufzubewahren (Abs. 3). Art. 28 Abs. 4 NV konkretisiert diese Vorgabe und dient dazu, einer Gefährdung der Klientengelder vorzubeugen (vgl. Vortrag NV S. 16; Klaus Bürgi, a.a.O., Art. 28 NV N. 1 ff.; vgl. auch VGE 22339 vom 27.3.2006, in BN 2006 S. 205 E. 3.5). Die Vorinstanz hat mit Verweis auf die Materialien zutreffend erwogen, die Individualisierung der anvertrauten Gelder bezwecke, dass diese von einer allfälligen Zwangsvollstreckung gegen die Notarin bzw. den Notar nicht erfasst werden (vgl. angefochtene Verfügung E. 2.1). Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was diese Ausführungen in Frage stellen könnte. Insbesondere ist für die Individualisierungspflicht nicht von Belang, ob die Notarin bzw. der Notar der Konkurs- und Pfändungsbetreibung unterliegt. Es sind mithin keine Gründe ersichtlich, Art. 28 Abs. 4 NV im vorliegenden Fall die Anwendung zu versagen.

5.4.3 Weiter besteht kein Spielraum für eine Handhabung von Art. 28 Abs. 4 NV mit «Augenmass», wie es der Beschwerdeführer wünscht, zumal die Bestimmung mit Festlegung des individualisierungspflichtigen Betrags auf Fr. 20'000.-- pro Klientin bzw. Klient und Einräumung einer Frist von 40 Tagen zur Individualisierung den Bedürfnissen der Praxis bereits Rechnung trägt (vgl. Vortrag NV S. 15 f.). Gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 36 Abs. 3 BV) muss staatliches Handeln grundsätzlich verhältnismässig sein. Aufgrund des Wertungsprimats des Gesetzgebers ist es aber in erster Linie dessen Sache, die erforderlichen Interessenabwägungen vorzunehmen. Hat er das getan, ohne einen entsprechen-

den Beurteilungs- oder Ermessensspielraum einzuräumen, so ist diese Abwägung verbindlich (VGE 2018/430 vom 12.2.2019 [zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Dass durch die Individualisierungspflicht allenfalls gewisse Zusatzkosten (Bankspesen) für die Klientschaft anfallen, ergibt sich aus der gesetzlichen Regelung und lässt diese nicht als unverhältnismässig erscheinen (vgl. auch angefochtene Verfügung E. 2.2). Der Beschwerdeführer hat sein Büro so zu organisieren, dass er die Individualisierungspflicht jederzeit einhalten kann (vgl. angefochtene Verfügung E. 2.1 mit Hinweisen am Schluss). Dies bedeutet insbesondere, dass er allfällige Verzögerungen seitens der Klientschaft oder Dritter einzukalkulieren hat (vgl. Beschwerdevernehmlassung S. 7). Auch für eine nur geringfügige Überschreitung der 40-tägigen Frist nach Art. 28 Abs. 4 NV besteht kein Raum.

5.5 Soweit der Beschwerdeführer schliesslich in Bezug auf einen das Jahr 2013 betreffenden Fall einwendet, die Klientengelder hätten zum Grossteil wirtschaftlich ihm gehörende (verrechenbare) Anwaltskostenvorschüsse dargestellt (vgl. Replik S. 4 ff.), kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden: Das Verwaltungsgericht hat die Praxis der JGK, wonach Kostenvorschüsse und Akontozahlungen von der individualisierungspflichtigen Summe nur abgezogen werden können, wenn die Notarin bzw. der Notar mit einer Zwischenabrechnung gegenüber der Klientschaft klar zum Ausdruck gebracht hat, dass sie oder er eine Verrechnung vornehmen will und diese Zwischenabrechnung zudem erfolgswirksam verbucht hat (vgl. Duplik S. 3), in einem kürzlich ergangenen Urteil bestätigt (JTA 2017/140 vom 15.5.2018, in BN 2019 S. 42 E. 4.2).

5.6 Art. 28 Abs. 4 NV war mithin in sämtlichen der von der RevKo gemeldeten Fällen (vorne E. 5.1) einzuhalten, zumal die Bestimmung weder gegen die Interessenwahrungspflicht noch gegen das Verhältnismässigkeitsgebot oder andere Verfassungsgrundsätze (vgl. Schlussbemerkungen vom 8.1.2018) verstösst. Die Vorinstanz ist zu Recht von einer Verletzung notarieller Berufspflichten ausgegangen.

6.

Weiter macht der Beschwerdeführer eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots geltend.

6.1 Er bringt vor, er sei nur deswegen von der RevKo bei der JGK angezeigt worden, weil er nicht Mitglied des VbN sei. Verbandsmitglieder würden in der vergleichbaren Situation allenfalls durch die vereinsinterne DiKo, nicht aber durch die staatliche Aufsichtsbehörde diszipliniert, da der Verband seinen Mitgliedern eine Verfehlung (einen «Freischuss») mehr zugestehe als Nichtmitgliedern, bevor ein aufsichtsrechtliches Disziplinarverfahren eingeleitet werde. Die Disziplinierung durch die Aufsichtsbehörde sei nicht vergleichbar mit einer Sanktion, die ein Verein im Rahmen der Verbandsaufsicht ausspreche. Die Wahrnehmung der staatlichen Disziplinaraufsicht durch den VbN sei im Übrigen rechtswidrig. Da dieser Zustand aber seit Jahrzehnten Praxis bilde und die JGK keine Anstalten mache, daran etwas zu ändern, habe er Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, weshalb weder eine Anzeige hätte ergehen noch ein Disziplinarverfahren eröffnet werden dürfen (vgl. zum Ganzen Beschwerde S. 3 ff.). – Die Vorinstanz ist der Auffassung, der Beschwerdeführer könne aus der Praxis der RevKo nichts zu seinen Gunsten ableiten, zumal bei der Bemessung der Busse der insoweit milderer Praxis der Verbands Rechnung getragen worden sei (vgl. angefochtene Verfügung E. 2.4 bzw. 3.3).

6.2 Der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV; Art. 10 Abs. 1 KV) verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 143 V 139 E. 6.2.3, 138 I 225 E. 3.6.1; BVR 2018 S. 358 E. 3.2.4, 2017 S. 7 E. 6.2.1; vgl. Rainer J. Schweizer, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 8 N. 19, 21 und 42). Die Rechtsprechung anerkennt einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht nur sehr zurückhaltend. In der Regel geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dem

Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall vor. Hat eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen, so gibt dies Privaten, die sich in der gleichen Lage befinden, grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls eine gesetzeswidrige Begünstigung zu erfahren. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht nur ausnahmsweise, wenn die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, wenn dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Schliesslich dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter bestehen (BGE 139 II 49 E. 7.1 [Pra 102/2013 Nr. 33], 136 I 65 E. 5.6; BVR 2019 S. 15 [VGE 2018/23 vom 13.9.2018] nicht publ. E. 5.2, 2013 S. 85 E. 8.1, 2012 S. 494 E. 7.6; Pierre Tschannen, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid, in ZBI 2011 S. 57-85; Rainer J. Schweizer, a.a.O., Art. 8 N. 45; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 599 und 603).

6.3 Die JGK ist als Aufsichtsbehörde über die Notarinnen und Notare namentlich zuständig, Disziplinarfälle zu untersuchen und zu beurteilen (Art. 38 Abs. 2 Bst. c NG). Die kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden haben ihr unverzüglich Vorfälle zu melden, welche die Voraussetzungen für die Eintragung im Notariatsregister betreffen oder den Tatbestand der Berufspflichtverletzung erfüllen können (Art. 46 Abs. 3 NG). Der VbN als Träger einer öffentlichen Aufgabe ist in diesem Sinn verpflichtet, bei der Revision festgestellte erhebliche Widerhandlungen gegen die gesetzlichen Vorschriften der JGK zu melden (Art. 21 NV; vgl. vorne E. 4.3). Durch Erstellen einer Anzeige (vorne Bst. A bzw. E. 5.1) ist der VbN dieser gesetzlichen Pflicht nachgekommen. Gleichermassen war die Vorinstanz zuständig, gestützt auf die Anzeige ein Disziplinarverfahren gegen den Beschwerdeführer zu eröffnen und eine entsprechende Sanktion auszusprechen (Art. 38 Abs. 2 Bst. c NG i.V.m. Art. 46 Abs. 1 und Art. 45 NG). Zu prüfen ist mithin einzig, ob die Vorinstanz entgegen der gesetzlichen Regelung aus Gründen der Rechtsgleichheit auf die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens und Aussprechung einer Sanktion hätte verzichten müssen.

6.4 Die Anzeige der RevKo vom 20. April 2017 ist nach einer ersten Mahnung am 13. Januar 2014 und einer erneuten Mahnung und Androhung einer Anzeige im Wiederholungsfall am 18. Februar 2016 erfolgt (vgl. vorne E. 5.1). Insoweit steht fest, dass sich der Beschwerdeführer auf der dritten Stufe des in der Praxis gehandhabten «Treppensystems» befand, wo ein Verbandsmitglied bei der internen DiKo angezeigt worden wäre (vgl. vorne E. 4.4; Beschwerdevernehmlassung S. 4). Dass die Verfehlungen des Beschwerdeführers direkt bei der JGK angezeigt worden sind, lässt entgegen seiner Meinung nicht auf eine rechtsungleiche Behandlung schliessen. Hierzu müsste er sich in einer zu Verbandsmitgliedern vergleichbaren Situation befunden haben und in Bezug auf die wesentlichen Tatsachen ungleich behandelt worden sein (vgl. vorne E. 6.2). Dies erscheint bereits deshalb fraglich, weil die Vorinstanz die Disziplinarbusse wegen der im Vergleich zur Praxis der JGK offenbar milderen Verbandspraxis von Fr. 1'000.-- auf Fr. 500.-- reduziert hat (vgl. vorne E. 6.1; angefochtene Verfügung E. 3.3). Der Beschwerdeführer ist mithin zumindest in Bezug auf den Bussenbetrag nicht schlechter behandelt worden als ein Verbandsmitglied, dessen Verhalten dreimal Anlass zu Beanstandungen gegeben hat. Die Argumentation des Beschwerdeführers ist sodann widersprüchlich: Eine Gleichbehandlung im Unrecht würde heissen, dass er wie Verbandsmitglieder durch die DiKo diszipliniert würde. Dies ist nun aber einerseits nicht möglich, da er aus dem VbN ausgetreten ist und daher nicht mehr der Verbandsaufsicht untersteht. Die Verhältnisse des Beschwerdeführers unterscheiden sich insoweit wesentlich von denjenigen eines Verbandsmitglieds. Andererseits entspräche eine tatsächliche Gleichbehandlung gar nicht dem vom Beschwerdeführer angestrebten Ergebnis. Er beantragt nicht etwa die Unterstellung unter die Verbandsaufsicht bzw. Sanktionierung durch die DiKo, sondern die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und damit den Verzicht auf eine Disziplinierung. Würde diesem Antrag stattgegeben, bliebe sein Verhalten ohne jegliche disziplinarischen Konsequenzen, was im Vergleich zu Verbandsmitgliedern keiner Gleichbehandlung, sondern einer *Besserstellung* im (angeblichen) Unrecht entspräche. Darauf besteht unabhängig von der Rechtmässigkeit der Praxis der RevKo kein Anspruch. Hinzu kommt, dass ein vollständiger Verzicht auf eine disziplinarische Massnahme trotz wiederholter Verstösse gegen die Berufspflichten auch aus Gründen der Gesetzmässigkeit der

Verwaltung nicht zu rechtfertigen wäre. Ob die Disziplinierung von Verbandsmitgliedern durch die DiKo in vergleichbaren Fällen rechtmässig ist (vgl. Beschwerde S. 3 f.), kann offenbleiben. Im vorliegenden Fall hat die JGK ihre Aufsichtskompetenz wahrgenommen und eine Disziplinar-massnahme gegen den fehlbaren Notar ausgesprochen.

6.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nichts zu seinen Gunsten ableiten kann, wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat. Ob und allenfalls inwieweit die Disziplinierung durch die JGK für den Beschwerdeführer unabhängig vom Bussenbetrag ungünstiger sein könnte, als es eine Verbandsstrafe für Verbandsmitglieder ist, ist nach dem Gesagten unerheblich. Die Rüge, die angefochtene Verfügung verstosse gegen das Gleichheitsgebot, erweist sich als unbegründet.

7.

Schliesslich stellt der Beschwerdeführer die Höhe der verhängten Sanktion zu Recht nicht in Frage:

7.1 Die Disziplinar-massnahme wird nach dem Verschulden der Notarin bzw. des Notars bestimmt. Zu berücksichtigen sind nach ständiger Rechtsprechung die Beweggründe der bzw. des Fehlbaren, die gefährdeten oder verletzten Interessen sowie die Art und Weise der bisherigen Berufsausübung. Das Disziplinarrecht ist in die Zukunft gerichtet; es will bewirken, dass sich die fehlbare Person künftig – wieder – beruflich korrekt verhält (vgl. BGE 133 II 468 E. 2). Mit der Disziplinar-massnahme soll demnach eine Motivation dafür geschaffen werden, dass ein fehlbares Verhalten in Zukunft unterbleibt. Für Wahl und Bemessung einer Disziplinar-massnahme gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Die Widerhandlung und die Disziplinar-massnahme müssen mit Blick auf den Zweck des Disziplinarrechts in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Genügt eine mahnende Sanktion, kommen nur Verweis oder Busse bis Fr. 20'000.-- in Betracht; andernfalls ist eine befristete Suspendierung oder die Löschung des Eintrags im Notariatsregister anzuordnen (vgl.

Art. 47 Abs. 1 NG; vgl. zum Ganzen BVR 2018 S. 139 E. 6.2, 2000 S. 154, in BN 2000 S. 213 E. 8a, je mit Hinweisen).

7.2 Die Vorinstanz hat unter Berücksichtigung der milden Praxis des VbN die Busse mit Fr. 500.-- am untersten Ende des Bussenrahmens angesetzt (vgl. angefochtene Verfügung E. 3, auch zum Folgenden). Dies, obschon der Beschwerdeführer im Jahr 2016 Klientengelder in beträchtlicher Höhe (Fr. 400'000.--) nicht individualisiert, die Individualisierungspflicht bereits in den Jahren 2013 und 2015 mehrmals missachtet und sich durchwegs uneinsichtig gezeigt hat. Ob die verhängte Sanktion mithin den dargestellten Bemessungsgrundsätzen gerecht wird, erscheint fraglich, zumal die Vorinstanz in vergleichbaren Fällen mitunter deutlich höhere Bussen ausspricht (vgl. angefochtene Verfügung E. 3.3; vgl. auch JTA 2017/140 vom 15.5.2018, in BN 2019 S. 42 E. 5, wo der wiederholte Verstoss gegen die Individualisierungspflicht mit einer Busse von Fr. 5'000.-- bestraft wurde). Die ausgesprochene Busse ist jedenfalls nicht zu hoch, und die angefochtene Verfügung hält auch insofern der Rechtskontrolle stand.

8.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen, wobei auf weitere Beweismassnahmen wie das beantragte Parteiverhör oder die Sichtung von Unterlagen verzichtet werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

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