

I. Staats- und Verwaltungsrecht

1. Verfahrensrecht

§ 46 Abs. 3 VRG – Entscheidend dafür, ob ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt werden soll oder nicht, ist die Frage, ob der Sachverhalt nach dem ersten Schriftenwechsel nicht hinreichend geklärt ist oder mit der Beschwerdeantwort neue Tatsachen vorgetragen werden.

Aus dem Sachverhalt.

Am 3. Juni 2008 fand in der Einwohnergemeinde Risch eine Gemeindeversammlung statt. Unter Traktandum 2 wurde dabei über die Jahresrechnung 2007 und den dazugehörenden Bericht und Antrag des Gemeinderates beschlossen. Mit Schreiben vom 18. Juni 2008 reichte C.D., Rotkreuz, gegen die Gemeinde Risch beim Regierungsrat des Kantons Zug wegen Nichtbeachtung der Zuständigkeitsordnung für Ausgabenbeschlüsse beim Regierungsrat Stimmrechtsbeschwerde ein und platzierte überdies eine Aufsichtsbeschwerde. Mit Beschluss vom 27. Januar 2009 trat der Regierungsrat auf diese Beschwerden nicht ein. Zudem wurde der Gemeinderatsbeschluss vom 3. Juni 2008 betreffend die Jahresrechnung 2007 aufgehoben und der Gemeinderat Risch wurde angewiesen, die Jahresrechnung 2007 erneut an einer Gemeindeversammlung vorzulegen. Mit Eingabe vom 17. April 2009 reichte C.D. wiederum beim Regierungsrat Stimmrechtsbeschwerde, eventualiter Verwaltungsbeschwerde ein und beantragte u.a., es sei festzustellen, dass sich der Gemeinderat Risch den im Regierungsratsbeschluss vom 27. Januar 2009 enthaltenen Anordnungen und Weisungen widersetzt habe. Mit Beschluss vom 2. Juni 2009 trat der Regierungsrat des Kantons Zug sowohl auf die Stimmrechts- als auch auf die Rechtsverzögerungs- und die eventualiter erhobene Verwaltungsbeschwerde nicht ein. Mit Eingabe vom 3. Juli 2009 erhob C.D. gegen diesen Entscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde u.a. mit dem Antrag, es sei festzustellen, dass ihm gemäss der sonst üblichen Praxis des Kantons Zug und gestützt auf Art. 29 Abs. 1 und 2 BV, § 15 VRG und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte das rechtliche Gehör in Form einer Replik verweigert worden sei.

Aus den Erwägungen:

...

3. Das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV; SR 101) vom 18. April 1999 dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisansträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 4. Juli 2007, 1P.26/2007, Erw. 3.1 mit Hinweisen).

a) Der Beschwerdeführer macht geltend, sein rechtliches Gehör sei vorliegend verletzt, da ihm im Verfahren vor dem Regierungsrat nicht die Möglichkeit zu einem zweiten Schriftenwechsel gewährt worden sei. Mit Replik vom 7. Oktober 2009 führt er hierzu in ausführlicher Weise zusammengefasst an, das Bundesgericht erachte es diesbezüglich als geboten, der sehr strengen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu folgen. Er hätte daher Gelegenheit erhalten müssen, zur Vernehmlassung des Gemeinderates Risch vom 15. Mai 2009 Stellung zu nehmen. Es sei dabei unerheblich, ob in dieser Vernehmlassung neue Elemente vorgetragen worden seien oder nicht. Der Anspruch auf rechtliches Gehör sei formeller Natur. Eine Verletzung führe zur Aufhebung des angefochtenen Hoheitsaktes. Eine Heilung sei vorliegend nicht mehr möglich, weil besagte Gemeindeversammlung bereits am 8. Juni 2009 stattgefunden habe, es sei denn das Verwaltungsgericht annulliere den Beschluss dieser Versammlung und ordne dies bei den zuständigen Direktionen an. Das Bundesgericht habe festgehalten, dass jede Behörde wegen des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör den Betroffenen von einer beabsichtigten Schlechterstellung unterrichten und ihm Gelegenheit zur Äusserung geben müsse. Eine erneute Anhörung könne nicht davon abhängig gemacht werden, ob der *reformatio in peius* neue Gesichtspunkte zu Grunde lägen oder nicht. Die Behörde müsse vor ihrem Entscheid, auf ihre Absicht, zu einer *reformatio in peius* zu schreiten, aufmerksam machen und den Pflichtigen Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen (Bundesgerichtsentscheid 2A.403/2002 vom 24. März 2003). Das Einholen der Stellungnahme beim Beschwerdeführer stelle keinen leeren Formalismus dar, insbesondere weil er allenfalls neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen könne (Bundesgerichtsentscheid Nr. 2A.421/2003 vom 15. März 2003).

Der Beschwerdeführer begründet seine Beschwerde also in erster Linie mittels der Berufung auf den allgemeingültigen Grundsatz des rechtlichen Gehörs und auf verschiedene Bundesgerichtsentscheide zu dieser Frage. De facto stört er sich aber offenkundig einzig am Umstand, dass ihm keine Gelegenheit zu einem zweiten Schriftenwechsel gewährt worden ist, mittels welchem er Stellung zur Vernehmlassung des Gemeinderates von Risch hätte Stellung beziehen wollen.

b) Zur Frage des zweiten Schriftenwechsels ist in § 12 VRG festgehalten, dass die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt. Gemäss § 46 Abs. 3 VRG liegt die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels im Ermessen der Beschwerdeinstanz, also vorliegend im Ermessen des Regierungsrates. Ein zweiter Schriftenwechsel drängt sich namentlich dann auf, wenn der Sachverhalt nach dem ersten Schriftenwechsel nicht hinreichend geklärt ist oder mit der Beschwerdeantwort auf neue Tatsachen abgestellt werden will.

Im vorliegenden Fall bestand hierfür keinerlei Anlass. Der Beschwerdeführer konnte seine Vorbringen mit seiner Eingabe vom 17. April 2009 vollumfänglich anführen, der strittige Sachverhalt war offenkundig und ausreichend geklärt und in der Vernehmlassung des Gemeinderates Risch wurden keinerlei neuen Behauptungen aufgestellt. Insbesondere war erstellt, dass die nochmalige Vorlage der Jahresrechnung 2007 an der Gemeindeversammlung vom 8. Juni 2009 erfolgen würde. Hinzu kommt, dass die strittige Rechtslage, nämlich die Auslegung von § 22 des Gemeindegesetzes (GG, BGS 171.), im Grunde eine theoretische war, und der Beschwerdegegner – wie nachstehend in Ziff. 4 aufzuzeigen sein wird – den Streitpunkt auch ohne zweiten Schriftenwechsel, schlüssig und umfassend zu beurteilen vermochte. Es bestand somit keinerlei Anlass, einen zweiten Schriftenwechsel anzuordnen und von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs kann nicht die Rede sein. Dies zeigt sich im Übrigen auch in der Tatsache, dass der Beschwerdeführer auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren keine relevanten neuen Tatsachen vorzubringen vermochte, die bereits im Verwaltungsverfahren einen zweiten Schriftenwechsel notwendig gemacht hätten. Wenn der Beschwerdeführer schliesslich einwendet, er habe immer einen Anspruch auf einen zweiten Schriftenwechsel und es sei dabei unerheblich, ob in dieser Vernehmlassung neue Elemente vorgetragen worden seien oder nicht, so ist dies schlicht falsch. Vielmehr ist die Frage, ob neue Tatsachen vorgetragen werden, entscheidend dafür, ob ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt werden soll oder nicht.

Aufgrund des Gesagten kann dem Antrag des Beschwerdeführers, es sei festzustellen, dass ihm gemäss der sonst üblichen Praxis des Kantons Zug und gestützt

auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, das rechtliche Gehör in Form einer Replik verweigert worden sei, nicht Folge geleistet werden.

c) Angesichts der ausführlichen Argumentation des Beschwerdeführers wird an dieser Stelle der Vollständigkeit halber trotz klarer Rechtslage zu seinen Vorbringen Stellung genommen. Vorab kann hierzu festgehalten werden, dass dessen allgemeine Ausführungen zum rechtlichen Gehör für sich im Grunde korrekt recherchiert und wiedergegeben sind. Trotzdem gehen sie bezogen auf den vorliegenden Fall gänzlich an der Sache vorbei. Es gelingt dem Beschwerdeführer dabei offenkundig nicht ausreichend, zwischen dem rechtlichen Gehör als verfassungsmässigem Grundrecht und dem Verfahrensinstrument des zweiten Schriftenwechsels als Bestandteil des rechtlichen Gehörs zu unterscheiden. Dementsprechend beziehen sich seine Vorbringen denn auch nicht auf den konkreten Fall, sondern auf das rechtliche Gehör als solches. Es trifft wohl zu, dass das rechtliche Gehör in der EMRK verankert und auf Bundesebene ein verfassungsmässig geschütztes Recht ist. Daraus lässt sich aber kein zwingendes Recht auf einen zweiten Schriftenwechsel in einem Verwaltungsverfahren auf kantonaler Ebene ableiten. Vielmehr werden die jeweiligen konkreten Verfahrensvorschriften in Spezialgesetzen geregelt, bezogen auf den vorliegenden Fall – wie von der Vorinstanz korrekt dargelegt – im Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zug. Der Verzicht auf einen zweiten Schriftenwechsel stellt somit keineswegs einen Verstoss gegen Art. 29 Abs. 2 BV dar, sondern erfolgte – wie vorstehend ausgeführt – in korrekter Anwendung von § 12 u. § 46 Abs. 3 VRG.

Verfassungsmässig verankerte Rechte sind auf jeden Fall zu schützen, gelten jedoch nicht absolut und können unter gewissen Voraussetzungen eingeschränkt werden, sofern sie mit gegenteiligen Interessen kollidieren (vgl. Art. 36 BV). Vorliegend stand dem Interesse des Beschwerdeführers auf einen zweiten Schriftenwechsel das Interesse des Regierungsrates auf eine zügige Abwicklung des Verfahrens entgegen. Auch die Beurteilung einer Rechtsfrage innert angemessener Frist stellt ein allgemeine Verfahrensgarantie gemäss Art. 29 BV dar (vgl. Art. 29 Abs. 1). Allein dadurch wird schon deutlich, dass diese Verfahrensgarantien nicht in jedem Fall und in beliebigem Ausmass gewährt werden können. Zu schützen ist jedoch stets der Kerngehalt der jeweiligen Bestimmung (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV). Hinsichtlich des rechtlicher Gehörs wurde dieser Kerngehalt vorliegend ohne Frage gewährleistet, hat doch der Beschwerdeführer selbst das ganze Verfahren mit seiner Beschwerde erst in Gang gebracht und dabei ausreichend Gelegenheit gehabt, sich vor Erlass des Entscheides des Regierungsrates zur Sache zu äussern. Er konnte die seiner Ansicht nach erheblichen Beweise beibringen, und den Sachverhalt, wie er ihn als relevant erachtete, darlegen.

Wenn der Beschwerdeführer ferner anführt, er hätte ein Recht auf eine Replik gehabt, weil bei einer reformatio in peius immer eine zweite Anhörung notwendig sei, dann muss dem entgegengehalten werden, dass eine solche in casu gar nicht vorliegt. Eine reformatio in peius ist der lateinische Ausdruck für die Abänderung einer gerichtlichen Entscheidung zum Nachteil des Betroffenen. Vorliegend ist die Vorinstanz auf die Beschwerde vom 17. April 2009 nicht eingetreten ohne dem Beschwerdeführer die Gelegenheit zu einem zweiten Schriftenwechsel zu gewähren. Es handelte sich dabei in keiner Weise um eine reformatio in peius, bestand doch zur strittigen Frage zu dem Zeitpunkt noch gar keine gerichtliche Entscheidung, die zum Nachteil des Betroffenen hätte abgeändert werden können. Die diesbezüglichen Ausführungen des Beschwerdeführers und somit auch die hierzu zitierten Bundesgerichtsentscheide 2A.403/2002 vom 24. März 2003 und 2A.421/2003 vom 15. März 2003, die sich explizit auf Fälle einer reformatio in peius beziehen, sind auf das vorliegende Verfahren nicht anwendbar.

...

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. Dezember 2009

V 2009/85