

V. Verwaltungsrechtspflege

Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV (Art. 4a BV), § 36 Personalgesetz, § 11 i.V.m. § 13 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen, § 42 Verwaltungsrechtspflegegesetz – Ausstand. Kein Vorliegen von Ausstandsgründen des kantonalen Rechts (E. 3). Wahrung der nötigen Objektivität und Distanz durch die Direktionsvorsteherin und die Mitarbeitenden der Direktion des Innern (E.4). Regierungsrat als Entscheidungsinstanz dieser Beschwerde (E.5). Der Ausstand als Ausnahme im Verhältnis zur regelhaften Verfahrensordnung (E.6). Ablehnung des Ausstandsbegehrens (E. 7).

Aus den Erwägungen:

...

3. Gemäss § 36 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz; BGS 154.21) sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons verpflichtet, in den Ausstand zu treten, wenn sie in einer Angelegenheit ein persönliches Interesse haben. Präzisierend verweist dazu § 12 der Personalverordnung vom 12. Dezember 1994 (PVO; BGS 154.211) auf die Ausstandsregelungen von § 11 i.V.m. § 13 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen vom 25. April 1949 (GO RR; BGS 151.1). Danach hat unter anderem eine beim Kanton angestellte Person dann in den Ausstand zu treten, wenn sie mit einer eigenen Sache befasst ist oder «mit Sachen einer Person, deren Vertreter, Vormund, Beistand oder Pflegevater sie ist», oder wenn sie «sonst ein unmittelbares persönliches, wirtschaftliches oder anderweitiges Interesse am Geschäft» hat, ferner wenn sie «mit einer am Geschäft interessierten Person in auf- oder absteigender Linie im zweiten Grad einschliesslich blutsverwandt ist oder mit ihr im Verwandtschaftsverhältnis eines Stiefvaters oder Stiefsohnes, Schwiegervaters oder Schwiegersohnes oder Schwagers steht».

Die Ausstandspflicht trifft nur natürliche Personen, nicht ganze Behörden (§ 36 Personalgesetz). Die Ausstandspflicht erfasst alle Personen, die auf das Zustandekommen einer Anordnung Einfluss nehmen können (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, N. 7 zu Art. 9 VRPG). Der angebehrte Ausstand der Direktion des Innern betrifft nicht nur die Direktionsvorsteherin selbst, sondern alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Direktion des Innern.

Unbestritten ist, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Direktion des Innern mit den Verfahrensbeteiligten weder verwandt noch verschwägert sind. Im Weiteren ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Personen am Ausgang des Verfahrens ein persönliches oder anderweitiges Interesse haben sollten. Aus der Tatsache, dass sich die Direktion des Innern zur Frage der Vorausset-

zungen für eine Notfallaufnahme geäussert hat, kann nicht geschlossen werden, diese bzw. deren Mitarbeitende hätten ein unmittelbares persönliches, wirtschaftliches oder anderweitiges Interesse am Ausgang des Beschwerdeverfahrens. Auch wenn das kantonale Recht in Form einer Generalklausel ein «anderweitiges Interesse am Geschäft» als Ausstandsgrund genügen lässt, müssen doch im konkreten Fall objektive Gründe für einen Ausstand vorliegen. Eine subjektive Empfindung vermag nicht zu genügen (RRB vom 19. Februar 2002 i.S. K.S., E. 1d). Allein aus den vom Beschwerdegegner benannten Gründen lässt sich aber objektiv betrachtet auch ein solches anderweitiges Interesse nicht ableiten. Weder die Direktionsvorsteherin der Direktion des Innern noch die sie beratenden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Direktion des Innern sind persönlich an bestimmten Anordnungen interessiert, die den Beschwerdeführer betreffen. Es liegen daher keine Ausstandsgründe des kantonalen Rechts gemäss § 11 i.V.m. § 13 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen vor.

4. Es bleibt zu prüfen, ob die Mitarbeitenden der Direktion des Innern im Sinne von Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV (Art. 4 aBV) die nötige Distanz und Objektivität wahren können, um im Beschwerdeverfahren den Regierungsrat zu instruieren.

a) Die aus Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV fließenden Mindestanforderungen an die Unabhängigkeit und Unbefangenheit von Behördenmitgliedern und Staatsangestellten reichen nicht so weit wie die Garantie von Art. 30 Abs. 1 BV (vgl. zu Art. 4 aBV: BGE 124 I 122 ff. E. 3). Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt festgehalten, dass Behördenmitglieder gestützt auf die aus Art. 4 aBV herzuleitenden Prinzipien nur dann in den Ausstand zu treten haben, wenn sie in der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben (BGE 125 I 217 f. E. 8a, 107 Ia 137 E. 2a mit Hinweisen, 103 Ib 137 f. E. 2b; vgl. auch RRB vom 17. August 1999 i.S. H.U., E. 2 mit Hinweisen). Als Ausstandsgrund geltende persönliche Interessen liegen etwa dann vor, wenn im Verfahren unmittelbar Rechte und Pflichten des mit der Sache befassten Behördenmitglieds festgelegt werden. Werden die persönlichen Anliegen des mitwirkenden Behördenmitglieds nur berührt (indirekte oder mittelbare Betroffenheit), ist eine Ausstandspflicht dann anzunehmen, wenn die persönliche Interessensphäre des Behördenmitglieds durch den Ausgang des Verfahrens spürbar tangiert wird (vgl. Merkli / Aeschlimann / Herzog, a.a.O., N. 10 zu Art. 9 VRPG). Dies ist beispielsweise der Fall bei Behördenmitgliedern, die als Organe einer verfahrensbeteiligten juristischen Person am Verfahrensausgang interessiert sind (Pra 81 [1992] Nr. 129).

b) Befangenheitsvorwürfe sind ernst zu nehmen. Die Beachtung der Ausstandsregeln gewährleistet nicht nur inhaltlich unabhängige Entscheidungen, sondern trägt auch wesentlich zu deren Glaubhaftigkeit und Akzeptanz bei. Wenn deshalb Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die

Unparteilichkeit einer Person zu wecken, ist Befangenheit anzunehmen. Der aus Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV abzuleitende Mindestanspruch auf Unbefangenheit einer Behörde bzw. eines Behördenmitglieds oder einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters in der Verwaltung ist immer dann verletzt, wenn diese bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit erwecken. Erforderlich ist dabei nicht eine tatsächliche Befangenheit in der Sache; vielmehr genügt der Anschein der Befangenheit (vgl. auch Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 18. Februar 2003 sowie Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 17. Juni 2003). Es genügt somit, wenn die Art und Weise der Stellungnahme in den beiden Schreiben der Direktion des Innern vom 9. Juli 2003 und vom 20. August 2003 den Anschein erwecken würde, die mit der Beschwerdeinstruktion beauftragte Direktion des Innern bzw. die damit befasste(n) Person(en) würde(n) dabei die nötige Distanz und Objektivität vermissen lassen und würde(n) somit die Anforderungen nicht mehr erfüllen, die nach Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV an ihre Unbefangenheit zu stellen sind. Bei der Beurteilung des Anscheins der Befangenheit und der Gewichtung solcher Umstände kann jedoch nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abgestellt werden; das Misstrauen in die Person muss vielmehr in objektiver Weise als begründet erscheinen (vgl. BGE 127 I 198 E. 2b mit Hinweisen). Die Direktorin der Direktion des Innern hat im Rahmen der Bedarfsplanung für die Plätze in Heimen zu entscheiden, ob aufgrund der Abklärungen die Voraussetzungen für eine Notfallaufnahme erfüllt sind. In dieser Funktion wurde sie vom Beschwerdeführer ebenfalls angefragt. Es ist zwar zutreffend, dass sie sich mit Schreiben vom 9. Juli 2003 und vom 20. August 2003 zur Wohnsitzfrage äusserte. Der Inhalt dieser Schreiben enthält jedoch keine Äusserungen, die den Anschein der Befangenheit im weiteren Verfahren begründen. Die verglichen mit den Gerichten reduzierten Mindestanforderungen an die Unabhängigkeit und Unbefangenheit von Behördenmitgliedern und Staatsangestellten sind erfüllt. Im Schreiben vom 9. Juli 2003 hält die Direktorin der Direktion des Innern fest: «Falls eine Wohnsitznahme in D nicht begründet werden kann ...» Sie lässt es offen, ob eine definitive Wohnsitzbegründung möglich ist oder nicht. Im gesamten Schreiben nimmt sie zur strittigen Rechtsfrage nicht in solch bestimmter Weise Stellung, dass ihr die nötige Objektivität und Distanz fehlen würde. Im Schreiben vom 20. August 2003 werden nur allgemeine Ausführungen zur strittigen Rechtsfrage gemacht. Selbst der Gemeinderat D hält in der Stellungnahme zur Beschwerdeschrift fest, dass im Schreiben vom 20. August 2003 nicht ausgeführt werde, ob nach Meinung der Direktion des Innern der Beschwerdeführer in D Wohnsitz habe oder nicht. Diese Ausführungen gelten auch für die Mitarbeitenden des Direktionssekretariates.

5. Das Begehren, die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Direktion des Innern hätten in den Ausstand zu treten, erweckt zudem den Eindruck, der Beschwerdegegner würde sich der Direktion des Innern ausgeliefert fühlen, wenn diese die Beschwerde weiterhin instruiere. Damit verkennt er jedoch die

Tatsache, dass letztlich nicht die Direktion des Innern die Beschwerde entscheidet, sondern der Regierungsrat. Diesem steht sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht die volle Überprüfungsbefugnis zu (§ 42 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976, Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG], BGS 162.1). Überprüft werden können materielle Rechtsverletzungen, die unrichtige Abklärung eines Sachverhalts, die Verletzung von Form- und Verfahrensvorschriften sowie die Angemessenheit. Die Überprüfung der Angemessenheit bedeutet, dass der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz so entscheiden kann, wie es aus seiner Sicht als sachgerecht, vernünftig oder zweckmässig erscheint. Dies bietet Gewähr für einen fairen Beschwerdeentscheid (vgl. dazu auch RRB vom 21. Oktober 1997 i.S. M.B.).

6. Im Interesse einer beförderlichen Rechtspflege ist ein Ausstandsgrund schliesslich nicht leichthin anzunehmen. Gerade in Fällen mit komplexem Sachverhalt kann die Gutheissung eines Ausstandsbegehrens zu einer Verlängerung des Verfahrens führen, die in ein Spannungsverhältnis zum Beschleunigungsgebot tritt (BGE 127 I 199 E. 2 d). Die Ausstandspflicht steht auch in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Anspruch auf Beurteilung durch die ordentlichen, durch Rechtssatz bestimmten Verwaltungsrechtspflegeorgane. Ausstandsbestimmungen sind zwar streng auszulegen, eine überspitzte Handhabung solcher Vorschriften jedoch, welche die richterliche oder die Verwaltungstätigkeit unverhältnismässig erschweren oder lahm legen würde, entspricht nicht dem Sinn und Zweck der Verfahrensordnung (vgl. LGVE 1979 III Nr. 6 E. 8). Der Ausstand soll deswegen im Verhältnis zur regelhaften Verfahrensordnung die Ausnahme bleiben (BGE 122 II 477 E. 3b).

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass im vorliegenden Fall einer Beschwerdeinstruktion durch die Direktion des Innern nichts entgegensteht und die Direktorin der Direktion des Innern bei der Beratung des Beschwerdeantrages im Regierungsrat nicht in den Ausstand treten muss. Dem Ausstandsbegehren des Beschwerdegegners kann deshalb nicht entsprochen werden.

...

Regierungsrat, 27. April 2004