

Ausstand; Generalklausel; Vorbefassung – Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 2 Abs. 1 lit. d und lit. e VRG.

Dass der Regierungsrat dem Kantonsrat den Verkauf eines Grundstücks beantragt und Jahre später als Rekursinstanz das auf dem erwähnten Grundstück geplante Bauvorhaben beurteilt, vermag für sich allein keinen Ausstandsgrund zu bilden (E. 4.2.2).

OGE 60/2019/37 vom 3. September 2021

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Regierungsrat bzw. dessen Mitglieder seien beim angefochtenen Beschluss befangen gewesen, da das heute zu beurteilende Projekt zur Überbauung des streitgegenständlichen Grundstücks bereits detailliert Gegenstand der Regierungsvorlage vom [...] gewesen sei. Er rügt eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 lit. d und e des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200).

4.1. Nach Art. 2 Abs. 1 VRG haben Behördenmitglieder und Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltung namentlich in den Ausstand zu treten in Angelegenheiten, in denen eine Partei aus begründeten Bedenken gegen ihre Unbefangenheit und Unparteilichkeit den Ausstand verlangt (lit. d), sowie wenn sie schon in anderer Instanz oder in anderer amtlicher Stellung an der Behandlung der Sache teilgenommen haben (lit. e).

4.1.1. Im Verfahren vor Verwaltungs- und Regierungsbehörden ergibt sich der Anspruch auf Unbefangenheit weiter aus Art. 29 Abs. 1 BV. Demnach hat jede Person Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Das Gebot der Unbefangenheit bildet einen Teilgehalt dieses Grundrechts. Eine Amtsperson ist zum Ausstand verpflichtet, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse hat oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte. Nicht verlangt wird, dass die Person tatsächlich voreingenommen ist, sondern es genügt der objektiv gerechtfertigte Anschein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die für Gerichtsbehörden geltenden verfahrensrechtlichen Garantien betreffend Unabhängigkeit und Unbefangenheit (vgl. Art. 30 Abs. 1 und Art. 191c BV) nicht im gleichen Mass auf Verwaltungs- und Regierungsbehörden anwendbar sind, da Letztere aufgrund ihres Amtes nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen sind. Gerade die systembedingten Unzulänglichkeiten des verwaltungsinternen Verfahrens haben zur Schaffung unabhängiger gerichtlicher Instanzen geführt. Im Interesse einer

beförderlichen Rechtspflege sind Ausstandsbegehren gegen nicht gerichtliche Justizpersonen nicht leichthin gutzuheissen. Die für den Anschein der Befangtheit sprechenden Umstände müssen jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der Funktion und der Organisation der betroffenen Verwaltungsbehörde gewichtet werden (zum Ganzen OGE 60/2018/29 vom 24. Juli 2020 E. 3.1 mit Hinweisen, namentlich auf BGer 1C_181/2019 vom 29. April 2020 E. 9.3, nicht publ. in: BGE 147 I 103; vgl. ferner statt vieler BGer 1C_89/2020 vom 23. Juli 2020 E. 3.3.1 mit Hinweisen).

4.1.2. Art. 2 Abs. 1 lit. d VRG enthält im Sinne einer Generalklausel bzw. eines Auffangtatbestands die Vorschrift, dass in den Ausstand zu treten hat, wer bei einer Partei den Anschein der Befangtheit erweckt. Eine gewisse Besorgnis der Voreingenommenheit kann bei den Parteien immer dann entstehen, wenn eine Amtsperson in einem früheren Verfahren mit der konkreten Streitsache schon einmal befasst war. In einem solchen Fall sogenannter Vorbefassung stellt sich die Frage, ob sich die betroffene Amtsperson durch ihre Mitwirkung an einer früheren Entscheidung in einzelnen Punkten bereits in einem Mass festgelegt hat, das sie nicht mehr als unvoreingenommen und dementsprechend das Verfahren nicht mehr offen erscheinen lässt (vgl. statt vieler BGer 1B_75/2020 vom 10. Dezember 2020 E. 2.2 mit Hinweis).

Art. 2 Abs. 1 lit. e VRG sieht denn auch ausdrücklich vor, dass Amtspersonen in den Ausstand zu treten haben, wenn sie schon in anderer Instanz oder in anderer amtlicher Stellung an der Behandlung der Sache teilgenommen haben. Im Kanton Schaffhausen ist der Ausstand bei Vorbefassung grundsätzlich zwingend, ohne dass geprüft werden müsste, ob deswegen objektiv der Anschein von Befangtheit entsteht. Eine solche Vorbefassung ist gegeben, wenn ein Entscheidträger schon zu einem früheren Zeitpunkt in amtlicher Eigenschaft mit der konkreten Streitsache befasst war (OGE 60/2002/26 vom 25. April 2003 E. 2b, nicht publ. in: Amtsbericht 2003, S. 141 ff.). Sie muss bezüglich der gleichen Sache bestehen, die vorgängige Tätigkeit also dieselben Personen, denselben Streitgegenstand und dasselbe Verfahren betreffen (vgl. BGE 143 IV 69 E. 3.1 S. 73 m.w.H.). Betraf die frühere Befassung die gleiche Partei, aber einen anderen Verfahrensgegenstand, besteht keine Ausstandspflicht, unabhängig davon, ob der frühere Entscheid zugunsten oder zuungunsten dieser Partei ausfiel (vgl. statt vieler BGer 9F_20/2019 vom 22. Januar 2020 E. 1.2.1). Ebenso wenig begründet die Mitwirkung in einer formell anderen, aber materiell konnexen Streitsache einen formellen, institutionellen Ausstandsgrund im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. e VRG (zum Ganzen OGE 60/2018/20 vom 3. Mai 2019 E. 2.1 f.; ferner Regina Kiener, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich 2014, § 5a N. 25 f., S. 109 f. mit Hinweisen). Selbst wenn eine

Amtsperson, die an einem durch die Rechtsmittelinstanz aufgehobenen Entscheid beteiligt war, nach der Rückweisung der Sache an der Neuurteilung mitwirkt, liegt allein darin grundsätzlich noch keine unzulässige Mehrfachbefassung. Von den beteiligten Amtspersonen wird grundsätzlich erwartet, dass sie die Sache mit der nötigen Professionalität und Unvoreingenommenheit nochmals behandeln (vgl. statt vieler BGer 6B_1285/2019 vom 22. Dezember 2020 E. 5.2.2; OGE 95/2019/30 vom 21. Februar 2020 E. 3.3; je mit Hinweisen).

Bei der Wahrnehmung bzw. Wahrung öffentlicher Interessen besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht, sofern die betroffene Person an der zu behandelnden Sache kein persönliches Interesse hat (vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 lit. a VRG). Denn amtliche Interessen des Gemeinwesens sind regelmässig im Spiel, wenn Verwaltungsinstanzen in einer bestimmten Verwaltungsangelegenheit Entscheide zu treffen haben (OGE 60/2018/29 vom 24. Juli 2020 E. 3.1.1 mit Hinweisen). Mithin begründet etwa die Erteilung einer Bewilligung an das Gemeinwesen durch eine Behörde desselben Gemeinwesens keine Ausstandspflicht (vgl. Kiener, § 5a N. 33, S. 113 mit Hinweisen; ferner OGE 60/2005/68 vom 16. Dezember 2005 E. 4d, Amtsbericht 2005, S. 127).

4.2. In der Regierungsvorlage vom [...] beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Veräusserung des streitgegenständlichen Grundstücks an die Beschwerdegegnerin 2, die im Rahmen einer Ausschreibung auf der Schaffhauser Baulanddatenbank den höchsten Quadratmeterpreis (...) offeriert hatte. Weiteres Zuschlagskriterium war die Beurteilung der Bebauungsstudie. Die Beschwerdegegnerin 2 hatte gemäss Vorlage das "überzeugendste" von fünf Angeboten eingereicht. Der Regierungsrat hielt fest, die Erwerberin plane, auf der Parzelle [...].

4.2.1. [...]

4.2.2. Der Regierungsrat verwaltet das Kantonsvermögen (Art. 66 Abs. 1 KV). Verfügungsgeschäfte über Liegenschaften des Finanzvermögens mit einem Wert von mehr als 1 Mio. Franken bedürfen der Zustimmung des Kantonsrats (vgl. Art. 66 Abs. 3 lit. b KV).

Der Regierungsrat ist sodann ordentliche Rekursinstanz und beurteilt als solche namentlich Rekurse gegen Baubewilligungen (Art. 16 Abs. 1 VRG und Art. 69 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG, SHR 700.100]).

Dass der Regierungsrat betreffend den Verkauf des streitgegenständlichen Grundstücks, dessen Preis mehr als 1 Mio. Franken betrug, dem Kantonsrat Antrag stellte, und [...] Jahre später als Rekursinstanz das auf dem erwähnten Grundstück geplante Bauvorhaben beurteilte, ist demnach grundsätzlich von Gesetzes wegen

vorgesehen und systemimmanent. Dies allein vermag keinen Ausstandsgrund zu bilden, schliesst einen solchen indes auch nicht aus.

4.2.3. Der Regierungsrat bezeichnete in der Regierungsvorlage vom [...] das Angebot der Beschwerdegegnerin 2 als am überzeugendsten und die Einpassung des zugrunde gelegten Bauprojekts als gut. Dies liegt in der Natur der Sache, hatte er doch unter [...] Angeboten dasjenige der Beschwerdegegnerin 2 ausgewählt.

4.2.4. Der vom Regierungsrat (nur, aber immerhin) beantragte und vom Kantonsrat beschlossene Verkauf des streitgegenständlichen Grundstücks an die Beschwerdegegnerin 2 vermag nicht den objektiven Anschein zu erwecken, der Regierungsrat sei beim angefochtenen Rekursentscheid befangen gewesen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern ein gutheissender Rekursentscheid eine Haftungsgrundlage im Sinne von Art. 3 des Gesetzes über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behördenmitglieder und Arbeitnehmer vom 23. September 1985 (Haftungsgesetz, HG, SHR 170.300) hätte bilden können bzw. sich der Regierungsrat im Fall einer Gutheissung des Rekurses mit (begründeten) erheblichen Schadenersatzforderungen der Bauherrschaft hätte konfrontiert sehen können, enthielt doch der Kaufvertrag keine Zusicherungen betreffend die Überbauung bzw. deren Ausmass. Bei der Behauptung des Beschwerdeführers handelt es sich denn auch um eine blosse, nicht näher substantiierte Mutmassung. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Käuferschaft des streitgegenständlichen Grundstücks "berechtigte Hoffnungen [...] auf eine mögliche Bewilligung des auserkorenen Projekts" gemacht worden sein mögen. Eine haftungsbegründende Vertrauensgrundlage kann darin mangels Zusicherung jedenfalls nicht erblickt werden.

Eine allfällige Haftung träfe im Übrigen nicht die Regierungsratsmitglieder persönlich, sondern den Kanton (vgl. Art. 3 Abs. 1 HG). Dass die Voraussetzungen für einen Regress des Kantons gegeben wären (vgl. Art. 8 Abs. 1 i.V.m Art. 1 Abs. 1 und 3 HG), behauptet der Beschwerdeführer zu Recht nicht.

[...]

4.2.5. Das Gesagte gilt gleichermassen für die Mitarbeitenden des Rechtsdiensts des Baudepartements, soweit diese überhaupt sowohl an der Ausarbeitung der Regierungsvorlage vom [...] als auch an der Instruktion des dem angefochtenen Regierungsratsbeschluss zugrunde liegenden Rekursverfahrens beteiligt waren. Es kann deshalb offenbleiben, ob der Beschwerdeführer die seiner Ansicht nach befangenen einzelnen Mitarbeitenden des Rechtsdiensts rechtsgenügend bezeichnet und sein Vorbringen insoweit hinreichend begründet hat (vgl. OGE 60/2019/35 vom 7. April 2020 E. 6.1, Amtsbericht 2020, S. 98).

4.3. Die Rüge des Beschwerdeführers betreffend die Verletzung der Bestimmungen über die Ausstandspflicht erweist sich demnach als unbegründet; Antrag 1 des Rechtsbegehrens ist abzuweisen.