

es habe eine unzuständige Instanz entschieden, geht unter diesen Umständen in jedem Falle fehl.

(...)

104 Institutionelle Befangenheit

Die Vorprüfung der Nutzungspläne durch die Abteilung Raumentwicklung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) stellt keinen rechtsverbindlichen departementalen Entscheid dar und führt damit auch nicht zu einer institutionellen Vorbefassung der dem BVU vorstehenden Person i.S.v. § 16 Abs. 2 VRPG. Die in § 26 Abs. 1 BauG getroffene Zuständigkeitsordnung erweist sich als rechtmässig.

Aus dem Entscheid des Regierungsrats vom 27. Februar 2013 i.S. J.S. gegen Gemeinderat E. (RRB Nr. 2013-000181).

Sachverhalt

J.S. erhob Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderats E. betreffend Teilrevision eines Sondernutzungsplanes. J.S. bezeichnet in seiner Beschwerde die in § 26 Abs. 1 BauG getroffene Zuständigkeitsordnung als systemwidrig. Der regierungsrätliche Rechtsdienst sistierte daraufhin das von J.S. angestrebte Beschwerdeverfahren und bereitete dem Regierungsrat einen Antrag über die Feststellung der Rechtmässigkeit von § 26 Abs. 1 BauG vor.

Aus den Erwägungen

1.

(...)

Die Tatsache, dass J.S. kein Gesuch um Durchführung einer akzessorischen Normenkontrolle stellt, hindert den Regierungsrat nicht, die ihm von der Kantonsverfassung zugewiesene Aufgabe wahrzunehmen und damit im vorliegenden Fall vorgängig über die Rechtmässigkeit der umstrittenen Zuständigkeitsregelung zu befinden.

2.

Gegenstand der akzessorischen Normenkontrolle ist die in § 26 Abs. 1 BauG getroffene Zuständigkeitsordnung, wonach über Beschwerden gegen Sondernutzungspläne das BVU befindet (§ 26 Abs. 1 BauG i.V.m. § 59 BauV).

J.S. ist der Auffassung, dass die getroffene Zuständigkeitsordnung der Garantie des verfassungsmässigen Richters (Art. 29, 30 Abs. 1 BV, Art. 58a aBV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK) widerspreche, da das gemäss § 26 Abs. 1 BauG für die Beschwerdebehandlung zuständig erklärte BVU sich im Rahmen der Vorprüfung bereits intensiv mit der Revision des Sondernutzungsplans G. auseinandergesetzt habe. Im Vorprüfungsbericht vom 23. Juni 2012 habe das BVU (Abteilung Raumentwicklung) nämlich einen Genehmigungsantrag (jedoch unter dem Vorbehalt, dass die Genehmigungs- und die Beschwerdebehörde nicht an die Beurteilung der Verwaltung gebunden seien) in Aussicht gestellt. J. S. bezweifelt, dass dieselbe Behörde (BVU), die durch eine Verwaltungsabteilung (Abteilung Raumentwicklung BVU) einen Genehmigungsantrag in Aussicht gestellt hat, seine Beschwerde durch eine andere Verwaltungsabteilung (Rechtsabteilung BVU) prüfen dürfe (Beschwerde vom 28. Januar 2013, S. 4).

3.

Die von den Verwaltungsbehörden zu respektierenden Verfahrensgarantien sind u.a. in Art. 29 BV enthalten. Demgegenüber richtet sich die Garantie des verfassungsmässigen Richters – wie der Name bereits kundtut – nur an Gerichtsbehörden (Art. 30 Abs. 1 BV). Aus Art. 29 Abs. 1 BV ergeben sich im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren insbesondere ein Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde und auf eine genügende Unvoreingenommenheit. Da Verwaltungsbehörden in die Verwaltungsorganisation eingebunden sind, können sie beim Erlass von Entscheidungen jedoch nicht im richterlichen Sinn (d.h. i.S.v. Art. 30 Abs. 1 BV) als unabhängig gelten. Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit der Entscheidbehörde sind dabei nicht nur an formalen Kriterien, sondern am materiellen Anspruch auf ein gerechtes Verfahren zu messen. Der materielle Anspruch auf ein gerechtes Verfahren schliesst die Mitwirkung von persönlich interessierten Behördenmit-

gliedern aus. Ein (persönlicher) Ausstand ist weiter erforderlich, bei klar unzulässiger Vorbefassung (vgl. zum Ganzen: Gerold Steinmann, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Hrsg. von: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, 2. Auflage, St. Gallen, 2008, N 18 zu Art. 29, N 4 zu Art. 30, mit weiteren Hinweisen).

Die Ausstandsvorschriften gemäss § 16 VRPG führen die verfassungsrechtlichen Garantien auf kantonaler Ebene aus und erweitern sie im Rahmen von § 16 Abs. 2 VRPG insoweit, dass die Vorsterherin bzw. der Vorsteher desjenigen Departements, welches den erstinstanzlichen Entscheid erliess, nur beratend an der Regierungsrats-sitzung teilnehmen darf. Diese Garantie schliesst eine Lücke zwischen der persönlichen Vorbefassung des dem Departement vorstehenden Mitglied des Regierungsrats, wenn es am Erlass des erstinstanzlichen Entscheides persönlich mitwirkte (§ 16 Abs. 1 lit. d VRPG), und dem vollen Stimmrecht, das ohne § 16 Abs. 2 VRPG gelten würde, wenn eine Abteilung den erstinstanzlichen Entscheid namens des Departements, aber ohne Mitwirkung der departementsvorstehenden Person gefällt hat.

4.

J.S. bringt keine Gründe vor, welche konkret die Befangenheit eines einzelnen Mitglieds der über seine Beschwerde gegen den Sondernutzungsplan G. entscheidenden Behörde nahe legen würde (§ 16 Abs. 1 VRPG). Es wird insbesondere nicht geltend gemacht, dass sich die über seine Beschwerde namens des BVU entscheidenden Personen (d.h. die zuständigen Mitarbeitenden der Rechtsabteilung) bereits vorgängig mit seinen erstinstanzlichen Einwendungen bzw. mit der angefochtenen Nutzungsplanung beschäftigt hätten. Er bezweifelt vielmehr, dass die vorliegend vom Gesetzgeber vorgesehene Behördenorganisation als solche den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen vermag. Er bringt damit institutionelle Gründe vor, welche die Entscheidbehörde als "vorbefasst" erscheinen lassen.

Das BVU ist die kantonale Fachbehörde in Bausachen und es übt in diesem Rahmen die Aufsicht über die Gemeinden aus. Im Nutzungsplanungsverfahren berät das BVU (Abteilung Raumentwicklung) die Gemeinden und nimmt vor Durchführung des Einwen-

dungsverfahrens eine Vorprüfung der Nutzungspläne vor (§ 23 BauG). An dieser Vorprüfung ist die Rechtsabteilung des BVU nicht beteiligt und wird auch nicht konsultiert. Nach erfolgter Vorprüfung können diejenigen, welche ein schutzwürdiges eigenes Interesse besitzen, innerhalb der Auflagefrist Einwendungen erheben (§ 24 Abs. 2 BauG) und einen vom Gemeinderat abgewiesenen Einwendungs-Entscheid nach Beschluss des für die Nutzungsplanung zuständigen Gemeindeorgans beim Regierungsrat (allgemeiner Nutzungsplan) bzw. beim zuständigen Departement (Sondernutzungsplan) mit Beschwerde anfechten (§ 26 Abs. 1 BauG). Die Instruktion des Beschwerdeverfahrens erfolgt sowohl beim allgemeinen Nutzungsplan als auch beim Sondernutzungsplan durch die Rechtsabteilung BVU, welche dem Regierungsrat den Entscheidantrag unterbreitet (allgemeiner Nutzungsplan) bzw. den Entscheid namens des Departements selber fällt (Sondernutzungsplan). Der Beschwerdeentscheid hat Vorrang und ist für die Genehmigungsbehörde verbindlich (§ 26 Abs. 2 BauG).

Die Aargauer Ordnung des Nutzungsplanungsverfahrens zeichnet sich durch zwei nebeneinander laufende, ineinander verzahnte Verfahren aus. Der Gesetzgeber berücksichtigte damit die besondere Rechtsnatur des Nutzungsplanes, welcher sowohl Elemente eines generell-abstrakten Erlasses als auch einer individuell-konkreten Verfügung hat. Die Interessen der Gemeinden an einer Beratung und frühzeitigen Meinungsäusserung wird durch die Vorprüfung berücksichtigt. Das rechtliche Gehör und der Rechtsschutz der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer sind durch die Möglichkeit, sich bei der Planungsbehörde mit Einwendungen zu äussern und gegen Einwendungsentscheide Beschwerde zu erheben, gewahrt.

Die Zuweisung der Vorprüfung an die Abteilung Raumentwicklung BVU und die Beschwerdeinstruktion an die Rechtsabteilung BVU stellt dabei institutionell sicher, dass die Beschwerde von noch nicht mit der konkreten Angelegenheit befassten Personen bearbeitet wird. Eine der Verfassung widersprechende unerlaubte Vorbefassung liegt nicht vor. Berücksichtigt werden muss, dass der Entscheid der Beschwerdebehörde dem Entscheid der Genehmigungsbehörde in jedem Fall vorgeht (§ 26 Abs. 2 BauG).

Die Tatsache, dass sich das BVU in verschiedener Stellung mehrfach mit einer Nutzungsplanung beschäftigt, ist im Übrigen systembedingt – insbesondere auf Grund der Rechtsnatur des Nutzungsplanes – hinzunehmen. Das BVU ist das für die Bau- und Planungsbereiche zuständige Departement und beim BVU sind demnach auch die Personen mit dem notwendigen Fachwissen beschäftigt. Eine andere Zuständigkeitsordnung würde dem BVU eine Kernaufgabe berauben, nämlich Beschwerdeentscheidungen in kommunalen Bau- und Planungssachen zu fällen, und stellte auch die Aufsicht über die Gemeinden in Bauangelegenheiten in Frage. Eine Entscheidungsinstruktion durch ein anderes Departement könnte demnach dazu führen, dass Genehmigungs- und Beschwerdeentscheidungen nicht mehr von den spezifisch dafür angestellten und ausgebildeten Personen vorbereitet würden, was auch der Qualität der entsprechenden Entscheidungen abträglich sein könnte. Dem Gebot der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gemäss Art. 29 Abs. 1 BV wird in genügender Hinsicht damit Rechnung getragen, dass der Beschwerdeentscheid nicht von der gleichen Abteilung wie die Vorprüfung vorbereitet bzw. gefällt wird und der Entscheid der Beschwerdebehörde für die Genehmigungsbehörde verbindlich ist.

Nicht vergleichbar ist der Fall mit demjenigen, in welchem eine Abteilung des BVU erstinstanzlich einen (Teil-)Entscheid fällt, welcher mit Beschwerde angefochten wird. In einem solchen Fall hat sich eine Person, welche das Departement gegen aussen vertreten darf, rechtsverbindlich festgelegt. Dies stellt eine institutionelle Vorbefassung des Departements dar und führt dazu, dass die Beschwerde vom Regierungsrat zu entscheiden ist und das dem Departement vorstehende Mitglied des Regierungsrats nur mit beratender Stimme an der Regierungsratssitzung teilnimmt (§ 16 Abs. 2 VRPG). Einen Anschein der Befangenheit der am erstinstanzlichen Entscheid nicht mitwirkenden Departementsvorsteherin bzw. des Departementsvorstehers i.S.v. § 16 Abs. 1 VRPG löst die institutionelle Vorbefassung des BVU allein dagegen gerade noch nicht aus.

5.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die in § 26 Abs. 1 BauG vorgesehene Zuständigkeitsordnung rechtmässig ist.

(...)

105 Zustellung des Entscheids und Wiederaufnahme
Keine gesetzlich vorgeschriebene Form

Aus dem Entscheid des Regierungsrats vom 27. März 2013 i.S. R.D. (RRB Nr. 2013-000339).

Aus den Erwägungen

1.1

Der Beschwerdeführer verlangt mit Beschwerde vom 31. Oktober 2011, dass die Verfügung vom 14. Januar 2011 seinem Rechtsvertreter nochmals als *Gerichtsurkunde* zugestellt und eine neue Frist angesetzt werden soll. Er bestreitet damit, dass die Verfügung richtig zugestellt worden ist. Das Original der Verfügung hätte – seiner Meinung nach – nicht an ihn, sondern an seinen Rechtsvertreter zugestellt werden müssen. Die Verfügung gar nicht erhalten zu haben, macht er damit nicht geltend.

1.2

Entscheide sind als solche zu bezeichnen und den Parteien mit Rechtsmittelbelehrung schriftlich zu eröffnen (§ 26 Abs. 1 VRPG). Entscheide werden den Parteien zugestellt. Hat eine Partei eine Person zur Vertretung bevollmächtigt, muss die Zustellung an diese erfolgen (§ 27 Abs. 1 VRPG). Der Gesetzgeber hat bewusst darauf verzichtet, gesetzlich vorzuschreiben, dass die Zustellung grundsätzlich gegen Empfangsbescheinigung oder Rückschein zu erfolgen hat. Eine entsprechende Regel wäre im Übrigen bloss Ordnungsvorschrift, nicht aber eine Gültigkeitsvoraussetzung (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007, 07.27, zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Ziff. 3 zu § 26, S. 37). Ist ein Entscheid zu Unrecht nicht eröffnet worden, kann die Wiederaufnahme eines rechtskräftig erledigten Verfahrens verlangt werden (§ 65 Abs. 2 VRPG). Bei Verfahren mit nicht eröffneten Entscheiden bedeutet die Wiederherstellung, dass