

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 16. November 2022

Versand: 22. November 2022

Regierungsratsbeschluss Nr. 2022-001449

A._____ und B._____, beide C._____; Beschwerde vom 10. August 2022 gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung D._____ vom 8. Juni 2022 betreffend Teiländerung Bau- und Nutzungsordnung inklusive Bauzonenplan "E._____"; Zwischenentscheid über Instruktionszuständigkeit und Ausstandspflicht; teilweise Gutheissung

Erwägungen

1.

Der Regierungsrat befindet mit dem vorliegenden Zwischenentscheid ausschliesslich über die gestellten Verfahrensanhträge, wonach die Beschwerde vom 10. August 2022 dem Rechtsdienst des Regierungsrats zur Instruktion zuzuweisen sei und sowohl mit der Instruktion betraute als auch über die Beschwerde entscheidende Personen, die Mitglied des VCS Verkehrs-Club der Schweiz (fortan: VCS) seien, in den Ausstand zu treten haben. Über die weiteren formellen und materiellen Anträge wird der Regierungsrat in einem separaten Entscheid befinden.

2.

Nach § 19 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 gelten für Verhandlungen des Regierungsrats die Ausstandsvorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007. Ist der Ausstand streitig, entscheidet darüber gemäss § 16 Abs. 4 VRPG die Aufsichtsbehörde oder, wenn es sich um den Ausstand eines Mitglieds einer Kollegialbehörde handelt, diese Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitglieds.

Der Anspruch auf eine unbefangene Entscheidbehörde und der das Geschäft vorbereitenden Behördenmitglieder ist – wie grundsätzlich alle Verfahrensgrundrechte – formeller Natur. Die Gutheissung eines Ausstandsbegehrens gegen an einem Entscheid mitwirkende Personen führt daher zur Aufhebung des unter Verletzung der Ausstandspflichten zustande gekommenen Entscheids (REGINA KIE-
NER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen, § 3 N 555 ff.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 440).

Die Vorbereitung des vorliegenden Zwischenentscheids erfolgte durch Mitarbeitende des regierungsrätlichen Rechtsdiensts, die nicht Mitglieder des VCS Verkehrs-Club der Schweiz sind. Die an der Entscheidvorbereitung mitwirkenden Personen sind aus den Akten zum vorliegenden Beschwerdeverfahren ersichtlich. Das gegenwärtig einzige Regierungsratsmitglied, welches beim VCS eine Mitgliedschaft hat, ist Regierungsrat Dieter Egli; er befindet sich für diesen Zwischenentscheid sowohl bei der Beratung als auch Beschlussfassung im Ausstand.

3.

3.1

Die Beschwerdeführer machen bezüglich der Instruktionszuständigkeit geltend, dass die beanstandete Bewirtschaftungspflicht auf einer verbindlichen Weisung der Abteilung Raumentwicklung (ARE) des Departements Bau Verkehr und Umwelt (BVU) beruhe. Wäre der Gemeinderat dieser Weisung nicht gefolgt, hätte die Teiländerung der BNO der Gemeinde D. keinen vorbehaltlosen Genehmigungsantrag erhalten. Die Gemeinde sei jedoch darauf angewiesen, wenn sie das Planwerk öffentlich auflegen wolle. Die vorliegende Beschwerde dürfe deshalb nicht durch die Rechtsabteilung des BVU instruiert werden, da gemäss § 9 Abs. 2 der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats (Delegationsverordnung, DelV) vom 10. April 2013 die Zuständigkeit des Regierungsrats erhalten bleibe, wenn der angefochtene Entscheid auf einer verbindlichen Weisung oder einem Teilentscheid eines Departements beruhe. Nach Ansicht der Beschwerdeführer bestünde die Gefahr, dass die Instruktion durch die Rechtsabteilung – einer hierarchisch gleichgeordneten Schwesterabteilung der ARE – nicht objektiv erfolge. Die beiden Abteilungen hätten ihren Standort im selben Gebäude, nämlich an der Entfelderstrasse 22 in Aarau. Die ARE halte auch unumwunden fest: *"Dabei arbeiten wir mit anderen Abteilungen ... zusammen."* Angesichts dieser organisatorischen, persönlichen und örtlichen Nähe bestünde die Gefahr, dass die Instruktion nicht unbefangen verlaufe, wenn sie durch die Rechtsabteilung des BVU erfolge. Das Instruktionsverfahren diene dazu, das Verfahren zur Entscheidreife zu bringen, weshalb der instruierenden Behörde und dem Instruktionsverfahren für den zu fällenden Entscheid grundlegende Bedeutung zukomme. Ausserdem würde für Verfahren vor dem Regierungsrat, welche durch den Rechtsdienst des Regierungsrats instruiert würden, nebst den allgemeinen Vorschriften des VRPG auch die besondere Verordnung über den Rechtsdienst des Regierungsrats (V RDRR) vom 16. Oktober 2013 gelten. Der Rechtsdienst des Regierungsrats halte sich relativ streng an diese Verordnung, welche für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat ergänzende Vorschriften enthalte. Die Zweiteilung von Instruktion und Entscheidkompetenz, wie sie in § 14 DelV vorgenommen werde, sei durch § 13 Organisationsgesetz, auf welche sich die Delegationsverordnung stütze, nicht vorgesehen. Für diese Trennung des Instruktionsverfahrens vom Entscheidungsverfahren gäbe es im Organisationsgesetz schlichtweg keine Grundlage. Zusammenfassend dürfe § 14 DelV vorliegend nicht angewendet werden. Die Instruktion habe somit durch den Rechtsdienst des Regierungsrats zu erfolgen.

3.2

Der Regierungsrat entscheidet gestützt auf § 90 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Aargau (KV) vom 25. Juni 1980 nach Massgabe des Gesetzes über Verwaltungsbeschwerden, das heisst gemäss § 50 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VPRG) als oberste verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz, über Entscheide der Verwaltungsbehörden. Der aargauische Gesetzgeber hat zur Entlastung des Regierungsrats von Rechtsprechungsaufgaben die Möglichkeit geschaffen, dass dieser gestützt auf § 50 Abs. 2 VPRG seine Entscheidkompetenz für ein bestimmtes Sachgebiet als Ganzes *oder* aber auch nur die *Entscheidvorbereitung* durch Verordnung delegieren kann (MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VPRG] vom 9. Juli 1968, Zürich 1998, § 47 N 1 und § 50 N 5; die Delegationskompetenz wurde aus dem bisherigen § 47 aVPRG übernommen, vgl. dazu die [07.27] Botschaft "Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VPRG]" des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007, S. 62). Der Regierungsrat hat die mit § 50 Abs. 2 VPRG eingeräumte Möglichkeit zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die Departemente mit dem Erlass der Delegationsverordnung genutzt. Die Beschwerdeführer übersehen vorliegend, dass sich die Delegationsverordnung nicht alleine auf die §§ 13 Abs. 2 und 27 Organisationsgesetz, sondern auch auf § 50 Abs. 2 VPRG stützt und die von den Beschwerdeführern beanstandete Zweiteilung zwischen Entscheidkompetenz und Instruktion darin vorgesehen ist. Als Kollegialbehörde ist der Regierungsrat ohnehin nicht geeignet, das für einen Sachentscheid notwendige Instruktionsverfahren selbst durchzuführen (MERKER, § 50 N 5), weshalb die Delegation der Instruk-

tion bei Beschwerdeverfahren auch sachgerecht ist. Die Unterscheidung zwischen der Entscheidvorbereitung einerseits und der Entscheidkompetenz andererseits ist damit sowohl rechtlich abgestützt als auch sachlich gerechtfertigt. Die Delegation der Entscheidvorbereitung an die Departemente ist demnach grundsätzlich zulässig und eine Anwendung von § 14 DelV nicht zu beanstanden. Das Departement BVU kann dementsprechend die Instruktion von Beschwerdeverfahren zuhanden des Regierungsrats vornehmen.

Die Departemente instruieren nach § 14 Abs. 1 DelV Beschwerden gegen Entscheide von untergeordneten Behörden, Ämtern und unselbstständigen Anstalten zuhanden des Regierungsrats. Der regierungsrätliche Rechtsdienst ist gemäss § 2 Abs. 1 V RDRR nur dann zuständig für die verfahrensleitenden Anordnungen und die Antragstellung, wenn sich die Beschwerde an den Regierungsrat gegen den Entscheid eines Departements (lit. a) oder gegen den Entscheid einer anderen Behörde richtet, welcher auf einer verbindlichen Weisung oder einem Teilentscheid eines Departements beruht, und in der Beschwerde materiell eine Änderung dieser Weisung oder dieses Teilentscheids beantragt wird (lit. b); bei den übrigen Beschwerden ist gemäss § 2 Abs. 2 V RDRR das Departement, in dessen Sachbereich der Beschwerdegegenstand gehört, für die verfahrensleitenden Anordnungen und die Antragstellung an den Regierungsrat zuständig, worunter auch Beschwerden gegen Entscheide von Gemeinden fallen.

Aus welchem Grund den Parteien bei einer Delegation der Entscheidvorbereitung an das Departement ein Nachteil erwachsen soll, wenn die Instruktion nicht durch den Rechtsdienst des Regierungsrats erfolgt, wird von den Beschwerdeführern nicht substantiiert dargelegt und ist auch nicht ersichtlich, nachdem die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrens und die einschlägigen Verfahrensbestimmungen des VRPG von den Departementen und dem regierungsrätlichen Rechtsdienst bei der Beschwerdeinstruktion gleichermassen einzuhalten sind.

Allerdings ist mit Bezug auf die Instruktionszuständigkeit für den konkreten Beschwerdefall jeweils zu prüfen, ob der angefochtene Entscheid auf einer verbindlichen Weisung oder einem Teilentscheid eines Departements beruht und sich ein Beschwerdeantrag hiergegen richtet und daher eine Beschwerdeinstruktion durch das Departement ausgeschlossen ist (§ 9 Abs. 2 DelV und § 2 Abs. 1 lit. b V RDRR; MERKER, § 50 N 22). Die ARE des vorliegend sachzuständigen BVU hat die Eingabe der Gemeinde vom 10. Mai 2021 beziehungsweise vom 28. September 2021 betreffend Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland BNO Teiländerung "E." mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unter Einbezug der betroffenen Fachstellen vorgeprüft.

Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Fachstellen ist dabei sachlich notwendig und bildet per se noch keinen Anlass dafür, der Rechtsabteilung des BVU deswegen die Instruktionszuständigkeit abzusprechen. Ansonsten könnten letztlich keine Beschwerdefälle mehr der Rechtsabteilung des BVU zur Instruktion zugewiesen werden, da regelmässig mehrere dem BVU organisatorisch zugehörige kantonale Fachstellen an der Bearbeitung eines Geschäfts beteiligt sind. Alleine aufgrund dieser Zusammenarbeit mehrerer Fachstellen und ohne dass anderweitige, entsprechende Hinweise vorliegen würden, von der Annahme auszugehen, die Rechtsabteilung des BVU sei befangen, geht fehl. Die Unbefangenheit einer instruierenden oder entscheidenden Behörde ist auch nicht bereits dadurch beeinträchtigt, dass sich die Räumlichkeiten von verschiedene Behörden oder Abteilungen eines Departements am selben Standort befinden. Die räumliche Nähe und die organisatorische Zugehörigkeit zum Departement BVU sowie der Umstand, dass sich die Mitarbeitenden des Departements teilweise auch persönlich kennen mögen, sind denn auch noch keine ausreichenden Gründe, die zum Ausstand der Rechtsabteilung des BVU führen würden. Hinzu kommt, dass sich Ausstandsbegehren nur gegen einzelne Behördenmitglieder als natürliche Personen und nicht gegen eine Gesamtbehörde richten können (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, § 33 N 537; KÖLZ/HÄNER/ BERTSCHI, Rz. 436; STEPHAN BREITENMOSER/ MARION SPORI FEDAIL, in: Bernhard Waldmann/Philipp Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Auflage Zürich 2016, Art. 10 N 33).

Der abschliessende Vorprüfungsbericht der ARE des BVU vom 30. September 2021 umfasst sodann lediglich eine koordinierte Beurteilung der Vorlage auf deren Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Genehmigungsanforderungen. Die ARE stellte gemäss dem abschliessenden Vorprüfungsbericht vom 30. September 2021 hinsichtlich der Bewirtschaftungspflicht fest, dass die Gemeinden D. und T. sowie die Stadt U. gemeinsam den Kommunalen Gesamtplan Verkehr (KGV), erarbeitet hätten, welcher die Verankerung der Parkplatzbewirtschaftung in den drei Gemeinden vorsehe. Mit dem rechtskräftigen KGV liege grundsätzlich die nach § 54a des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 geforderte Grundlage für eine Parkplatzbewirtschaftung vor. Jedoch bestünde vorliegend eine Notwendigkeit für eine Parkplatzbewirtschaftung schon aus umweltrechtlichen Gründen. Die ARE stellte dazu fest, dass es sich beim Einkaufszentrum "E." um einen überdurchschnittlichen Emittenten handle und sich der Standort in einem Gebiet mit übermässigen Immissionen von Luftschadstoffen befinde. Die Gemeinde D. gilt nach Anhang 3 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern (V EG UWR) vom 14. Mai 2008 als Gebiet mit übermässigen Immissionen i.S. von § 46 Abs. 1 V EG UWR. Die Festlegung einer monetären Parkplatzbewirtschaftung ab der ersten Minute sei dementsprechend notwendig und wirksam, um die Umweltverträglichkeit zu gewährleisten. Die ARE beurteilte die Plafonierung der Parkplatzzahl gemäss der vorgesehenen Teiländerung (§ 12 Abs. 6 BNO) auf dem heutigen Stand von 275 und die Bewirtschaftung ab der ersten Minute, wie auch die Beschränkung der Bewirtschaftungspflicht auf fossil betriebene Fahrzeuge, als sachgerecht. Als sachgerecht wurde auch die Festlegung der Einzelheiten der Bewirtschaftung im Baubewilligungsverfahren beurteilt. Die von der ARE vorgenommenen Feststellungen bezüglich der Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Anforderungen wie auch die blossen Hinweise mit Bezug auf die sich aus dem Umweltrecht ergebende Bewirtschaftungspflicht stellen dabei entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer keine verbindliche Weisung dar, welche die Instruktion durch das Departement BVU für das vorliegende Beschwerdeverfahren ausschliessen würde (RRB Nr. 2004-000950 vom 30. Juni 2004 i.S. R.L. AG, E. 1b).

Anders ist die Angelegenheit jedoch bezüglich der Stellungnahme vom 7. Juli 2021 der Abteilung für Umwelt (AfU) des BVU zur BNO Teiländerung "E." mit UVP zu beurteilen. Das massgebliche Verfahren (Leitverfahren) für die Durchführung der UVP ist das Nutzungsplanverfahren (§ 32 Abs. 2 EG UWR in Verbindung mit § 64 Abs. 1 lit. c V EG UWR). Die Umweltverträglichkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben ist dabei gemäss § 64 Abs. 2 V EG UWR nach Möglichkeit in der Nutzungsplanung abschliessend zu prüfen. Die für die Genehmigung von Nutzungsplänen zuständige Behörde ist gemäss Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19. Oktober 1988 in Verbindung mit § 27 Abs. 1 BauG der Regierungsrat, welcher über die Anträge der Umweltschutzfachstelle bezüglich der erforderlichen Anordnungen für die Durchführung der UVP entscheidet (Art. 16 Abs. 2 lit. a UVPV) und sich bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit einer Anlage unter anderem auf den Bericht der Umweltschutzfachstelle abstützt (Art. 17 lit. c UVPV). Die zuständige kantonale Umweltschutzfachstelle ist gemäss § 29 Abs. 1 EG UWR in Verbindung mit § 58 Abs. 1 V EG UWR die AfU des BVU, die gemäss 12 Abs. 1 UVPV die Prüfung der bei Projekten mit UVP erforderlichen Umweltverträglichkeitsberichte vornimmt. Die kantonale Umweltschutzfachstelle beurteilt, ob die geplante Anlage den Vorschriften über den Schutz der Umwelt (Art. 3 UVPV) entspricht (Art. 13 Abs. 3 UVPV), teilt das Ergebnis der Beurteilung der zuständigen Behörde mit und beantragt, wenn nötig, Auflagen und Bedingungen (Art. 13 Abs. 4 UVPV). Die AfU des BVU stellte vorliegend nach Prüfung des UVB-Voruntersuchungsberichts "Einkaufszentrum E." der L. vom 15. Juni 2016 sowie des separaten Berichts zum Teilbereich "Verkehr" der M. vom 15. Juni 2016 mit Bezug auf den Umweltbereich Luftreinhaltung fest, dass mit der Parkplatzbewirtschaftung eine Reduktion der Fahrtenzahlen und der Fahrleistungen und damit eine Verbesserung der Luftqualität und der Lärmsituation sowie ein Umsteigeeffekt auf die öffentlichen Verkehrsmittel, kostendeckende Einnahmen beziehungsweise allfällige zusätzliche Einnahmen für die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und ein Rückgang des Flächenbedarfs für Parkplätze erreicht werden könne. Die Park-

plätze seien dazu ab der ersten Minute monetär zu bewirtschaften, wobei aus Sicht der Luftreinhaltung ein degressives Bewirtschaftungssystem empfohlen werde. Als zu erwartende Auflage für das Projekt führt die AfU des BVU an, dass die Kunden/Besucher-Parkplätze ab der ersten Minute kostenpflichtig zu bewirtschaften seien, wobei für die Parkplatzbewirtschaftung die Erhebung von Gebühren von Fr. 1.50 bis Fr. 2.– für die erste Stunde und Fr. 0.50 bis Fr. 1.50 für die zweite Parkstunde vorgeschlagen werde. Die kantonale Umweltschutzfachstelle beurteilte zur Einhaltung der Umweltverträglichkeit eine Parkplatzbewirtschaftung als erforderlich. Angesichts dessen, dass sich die kantonale Umweltschutzfachstelle mit Stellungnahme vom 7. Juli 2021 zur BNO Teiländerung "E." zum Umweltverträglichkeitsbericht für das Projekt "E." äusserte und darin für die Kundenparkplätze eine monetäre Parkplatzbewirtschaftung ab der ersten Minute als erforderlich erachtete und diese Beurteilung eine Grundlage des noch vom Regierungsrat zu fällenden Plangenehmigungsentscheids bildet (Art. 17 lit. c UVPV; § 32 EG UWR in Verbindung mit § 64 Abs. 1 lit. c V EG UWR), ist somit bezüglich der umstrittenen Parkplatzbewirtschaftung für das Projekt "E." von einer Vorbefassung des BVU auszugehen, welche gegen die Instruktionszuständigkeit der Rechtsabteilung des BVU spricht.

3.3

Die Instruktion des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist nach dem Gesagten durch den Regierungsrätlichen Rechtsdienst vorzunehmen.

4.

4.1

Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, dass der VCS, vertreten durch den VCS Sektion Aargau, Partei im vorinstanzlichen Verfahren gewesen sei. Wer Mitglied des Zentralverbands sei, sei automatisch Mitglied einer Sektion, in der Regel der Sektion seines Wohnsitzes (Art. 3 Abs. 2 Statuten des VCS). Auf der Webseite des VCS Aargau sei dem Einkaufszentrum "E." eine eigene Rubrik gewidmet. Wer Mitglied eines Vereins sei, identifiziere sich mit den Zielen und mit der Arbeit des Vereins, das sei das Motiv eines jeden Vereinsbeitritts. Mitarbeiter der Verwaltung oder der entscheidenden Behörde, die gleichzeitig Mitglied des VCS seien, würden daher den Anschein der Befangenheit erwecken, wenn sie sich an der Instruktion dieses Verfahrens oder an der Entscheidfindung beteiligen würden. Die Beschwerdeführer sind daher der Ansicht, dass ein begründetes objektives Misstrauen in die Unparteilichkeit einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Verwaltung besteht, wenn sie oder er mit der Instruktion dieser Beschwerde betraut ist oder gar im Spruchkörper bei der Beurteilung dieser Beschwerde mitwirkt. Die Mitgliedschaft in einem Verein sei ein funktioneller und organisatorischer Umstand, welcher geeignet sei, den Anschein der Befangenheit zu begründen. Nachdem der VCS zumindest im vorinstanzlichen Verfahren betreffend Teiländerung der Nutzungsplanung Partei gewesen sei und entsprechende Parteirechte über das Verbandsbeschwerderecht wahrgenommen habe, bestünde Anlass zur Annahme, dass mit der Instruktion oder mit der Beurteilung der Beschwerde betraute Personen, die über eine VCS-Mitgliedschaft verfügen würden, befangen seien. Aus diesem Grund dürfe keine Person, welche Mitglied des VCS sei, bei der Instruktion dieser Beschwerde oder bei deren Beurteilung mitwirken.

4.2

Die Parteien eines öffentlichen Verfahrens haben gestützt auf Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 einen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Aus dieser Garantie folgt unter anderem ein Anspruch auf Unparteilichkeit, Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit der Entscheidbehörde wie auch der ein Geschäft vorbereitenden Behördenmitglieder. Der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV ist auch der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für die Ausstandspflicht von am Erlass von Entscheiden mitwirkenden Personen, wobei die Aufgaben und die Stellung von Regierungs-

und Verwaltungsbehörden eine differenzierte Ausstandsregelung nahelegen können. Die verwaltungsinternen Behörden sind nicht als unabhängige Institutionen ausgestaltet, sondern in einer Hierarchie eingebunden, bei welcher die Regierung als deren oberste Behörde die Verantwortung trägt. Der für gerichtliche Verfahren aus Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMKR) fliessende Anspruch auf ein gesetzmässiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht ist denn auch zumindest bezüglich des Anspruchs auf die (institutionelle) Unabhängigkeit nicht direkt auf das Verwaltungsverfahren anwendbar; es ist jedoch mit Bezug auf die Unparteilichkeit von am Erlass von Entscheiden mitwirkenden Personen gerechtfertigt, die Judikatur zur richterlichen Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit sinngemäss heranzuziehen (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, § 3 N 529 f.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Rz. 426 f.; BREITENMO-SER/SPORI FEDAIL, Art. 10 N 18 ff.; RETO FELLER/PANDORA KUNZ-NOTTER, in: Christoph Auer, Markus Müller, Benjamin Schindler [Hrsg.], VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2019, Art. 10 N 1; GEROLD STEINMAN in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/ St. Gallen 2014, Art. 29 N 34 f.; BGE 140 I 326 E. 5.2 S. 329; 137 II 431 E. 5.2 S. 452 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1P.316/2003 vom 14. Oktober 2003, E. 3.6.1). Der verfassungsmässige Anspruch auf eine unparteiische Behörde, welcher durch die Ausstandspflichten konkretisiert wird, soll die objektive Prüfung von Rechts- und Sachfragen durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde gewährleisten (BGE 137 II 431 E. 5.2 S. 451; 122 II 471 E. 3b S. 477). Aus diesem Grund greifen die Ausstandspflichten bereits dann, wenn der blosser Anschein einer Befangenheit oder die blosser Gefahr einer Interessenskollision besteht (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, § 3 N 532 f.; STEINMANN, St. Galler Kommentar, Art. 29 N 35). Die Voraussetzungen, unter denen ein kantonales Behördenmitglied in den Ausstand treten muss, bestimmt sich dabei in erster Linie nach den kantonalen Verfassungs- und Verfahrensbestimmungen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. überarbeitete Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 979; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2004, S. 168).

Auf kantonomer Ebene statuiert § 69 Abs. 5 KV für Mitglieder von Behörden und für Beamte bei Geschäften, die sie unmittelbar betreffen, eine Ausstandspflicht. Aus dem kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz ergeben sich sodann Ausstandsgründe für Personen, die am Erlass von Entscheiden mitwirken. Nach § 16 Abs. 1 VRPG darf am Erlass von Entscheiden nicht mitwirken, wer (lit. a) in der Sache ein persönliches Interesse hat, (lit. b) mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt, verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft, Verlobung oder Kindesannahme verbunden ist, (lit. c) eine Partei vertritt oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war, (lit. d) Mitglied, Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der Behörde ist, deren Entscheid angefochten ist oder die mittels verbindlicher Weisung oder Teilentscheid am angefochtenen Entscheid beteiligt war, oder (lit. e) aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte. Der Wortlaut von § 16 VRPG orientiert sich an den auf Bundesebene geltenden Ausstandsgründen gemäss Art. 10 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) vom 20. Dezember 1968, weshalb die diesbezügliche Lehre und Rechtsprechung für die Auslegung von § 16 VRPG herangezogen werden können.

Die Beschwerdeführer wollen allein in der Mitgliedschaft beim VCS beziehungsweise bei der VCS Sektion Aargau einen Ausstandsgrund für Personen erkennen, die an der Entscheidvorbereitung oder bei der Entscheidungsfindung über die angefochtene Bewirtschaftungspflicht beteiligt sind. Der VCS ist mit über 100'000 Mitgliedern landesweit die grösste Schweizer Umweltschutzorganisation, welche im Verkehrsbereich aktiv ist. Gerade angesichts dieser hohen Anzahl von Vereinsmitgliedern kann allein eine Mitgliedschaft beim VCS entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer noch keinen hinreichenden Anhaltspunkt darstellen, um eine Befangenheit anzunehmen. Der Anschein der Befangenheit kann jedoch dann gegeben sein, wenn zusätzlich noch weitere Umstände vorliegen, welche Zweifel an der Unparteilichkeit, Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit einer am Entscheid mitwirkenden Person objektiv rechtfertigen. Auf das subjektive Empfinden der Partei, welche die Be-

fangenheit behauptet, kommt es dagegen ebenso wenig an wie darauf, ob die betroffene Person tatsächlich befangen ist (BGE 137 II 431 E. 5.2 S. 452; 120 IV 226 E. 4b S. 236 f.; 97 I 91 E. 3 S. 94 f.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Rz. 435).

Der Ausstandsgrund gemäss § 16 Abs. 1 lit. a VRPG setzt ein persönliches Interesse in der Sache voraus; wer ein persönliches Interesse am Ausgang eines Verfahrens hat, kann nicht als neutral gelten und darf daher am Erlass eines Entscheids nicht mitwirken. Als Ausstandsgrund geltende persönliche Interessen liegen dann vor, wenn eine Person im betreffenden Verfahren selber eine Parteistellung einnimmt oder eingenommen hat, sei dies als Verfügungsadressat, Antragsteller oder Gegner eines Antragstellers (formelle Parteistellung), oder weil die Person selber Gegenstand des Verfahrens ist (materielle Parteistellung). Werden die persönlichen Anliegen der Person nur indirekt oder mittelbar berührt, ist eine Ausstandspflicht dann anzunehmen, wenn die persönliche Interessensphäre des Behördenmitglieds durch den Ausgang des Verfahrens spürbar tangiert wird (BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, Praxiskommentar VwVG, Art. 10 N 40 ff.; FELLER/KUNZ-NOTTER, Kommentar VwVG, Art. 10 N 17). Das ist beispielsweise der Fall bei Behördenmitgliedern, die als Organe einer verfahrensbeteiligten juristischen Person am Verfahrensausgang interessiert sind (VPB 64 [2000] Nr. 2 E. 6.1.2 und 6.1.3; BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, Praxiskommentar VwVG, Art. 10 N 46; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 539). Dies ist offensichtlich bei einer blossen Mitgliedschaft in einem Verein wie dem VCS mit über 100'000 Mitgliedern nicht gegeben; eine persönliche Betroffenheit ist umso weniger wahrscheinlich, je mehr andere Personen von einer Sache ebenfalls betroffen sind (BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, Praxiskommentar VwVG, Art. 10 N 43). Die alleinige Vereinsmitgliedschaft beim VCS stellt jedenfalls noch keinen ausreichenden Anhaltspunkt dar, um ein ausstandsbegründendes persönliches Interesse einer an der Instruktion oder am Entscheid beteiligten Person zu begründen. Die Ausstandsgründe gemäss § 16 Abs. 1 lit. b und c VRPG fallen mit Bezug auf die vorliegend zur Debatte stehenden Vereinsmitgliedschaft ausser Betracht. Schliesslich sind auch keine anderen Gründe ersichtlich, die aufgrund einer Mitgliedschaft im VCS zum Ausstand der an der Entscheidvorbereitung oder am Entscheid mitwirkenden Personen führen würde. Als weitere Ausstandsgründe gemäss § 16 Abs. 1 lit. e VRPG gelten etwa persönliche Beziehungen oder persönliche Äusserungen oder Konkurrenzverhältnisse zwischen einer Partei und der am Entscheid mitwirkenden Personen (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 544 ff.), wobei zur Annahme der Befangenheit objektiv messbare Umstände vorliegen müssen, welche auf eine besondere Intensität der entsprechenden Beziehung hinweisen. Die blosser Zugehörigkeit zur gleichen Interessengruppe, der auch eine Verfahrenspartei angehört oder eben die alleinige Vereinsmitgliedschaft beim VCS, begründen dagegen noch keine Ausstandspflicht, vielmehr müssen noch zusätzliche, vorliegend jedoch nicht ersichtliche Umstände auf eine Befangenheit hinweisen. Das gilt selbst dann, wenn es bei einem Verfahrensgegenstand um zentrale Anliegen der ideellen Vereinigung geht und/oder diese Partei des betreffenden Verfahrens ist. Als solche zusätzlichen Umstände gelten ein besonderes Engagement oder eine besondere Identifikation einer Person mit den Anliegen der betreffenden Interessengemeinschaft, welche den Anschein einer Befangenheit begründen kann (BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, Praxiskommentar VwVG, Art. 10 N 84; FELLER/KUNZ-NOTTER, Kommentar VwVG, Art. 10 N 23). Angesichts dessen, dass derartige zusätzlichen Umstände, welche auf eine Befangenheit von Mitarbeitenden der Rechtsabteilung des BVU oder von Regierungsrat Dieter Egli hinweisen würden, vorliegend nicht erkennbar sind, erweist sich das Ausstandsbegehren der Beschwerdeführer somit als unbegründet.

4.3

Zusammenfassend stellt die blosser Mitgliedschaft beim VCS beziehungsweise bei der VCS Sektion Aargau als solche keinen hinreichenden Anhaltspunkt dar, welcher auch nur den Anschein einer Befangenheit der am Entscheid über die angefochtene Bewirtschaftungspflicht mitwirkenden Personen erwecken würde. Der Verfahrensantrag, wonach mit der Instruktion der Beschwerde respektive mit der Entscheidungsfällung betraute Personen, die Mitglied des VCS sind, in den Ausstand zu treten haben, ist dementsprechend abzuweisen.

5.

Insgesamt ergibt sich aufgrund obiger Erwägungen, dass das Ausstandsbegehren der Beschwerdeführer mit Bezug auf Personen, die am Entscheid mitwirken und gleichzeitig Mitglied des VCS sind, abzuweisen und die Beschwerde zuhanden des Regierungsrats durch den regierungsrätlichen Rechtsdienst zu instruieren ist.

Über die Verlegung der Kosten des vorliegenden Zwischenentscheids ist im Hauptentscheid zu befinden.

6.

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts sind Zwischenentscheide in der Regel nicht selbstständig mit einer Beschwerde anfechtbar, sondern können nur angefochten werden, wenn ein nicht wieder-gutzumachender Nachteil droht (grundlegend AGVE 1971, S. 334; 1991, S. 195; 2008, S. 203; vgl. Kasuistik bei MERKER, § 38 N 59). Ob eine solche Situation in casu gegeben ist, kann nur das angerufene Gericht entscheiden. Die nachfolgende Rechtsmittelbelehrung erfolgt in diesem Sinne unter entsprechendem Vorbehalt.

Beschluss

1.

Die Instruktion des Beschwerdeverfahrens erfolgt durch den Rechtsdienst des Regierungsrats.

2.

Das Ausstandsbegehren betreffend Personen, welche Mitglied im VCS und mit der Instruktion der vorliegenden Beschwerde betraut oder an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, wird abgewiesen.

3.

Über die Kostentragung für den vorliegenden Zwischenentscheid wird im Hauptentscheid befunden.