

GR_GERICHTE U 2020 78 vom 25. April 2023

GR Gerichte, 2023-04-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2020_78

FR: GR_GERICHTE U 2020 78 du 25 avril 2023

IT: GR_GERICHTE U 2020 78 del 25 aprile 2023

Regeste

Ausstandsgesuch (aufsichtsrechtliches Verfahren) | Verfahrensrecht

Erwägungen

E. 1

Nachdem das B._____ im Juni 2019 bei der Kommission für Justiz und Sicherheit des Grossen Rates (KJS) einen Antrag auf Eröffnung und Durchführung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen C._____ gestellt hatte, orientierte die KJS das B._____ darüber, dass es das Gesuch in einer ersten Phase als aufsichtsrechtliches Verfahren behandeln würde. Im Zuge der anschliessend durchgeführten Untersuchung eröffnete die KJS im Dezember 2019 auch gegen den damaligen D._____ A._____ ein aufsichtsrechtliches Verfahren. Den Antrag des D._____ auf Wiedererwägung und Einstellung dieses zusätzlichen Verfahrens lehnte die KJS ab.

E. 2

Im März 2020 wurden der D._____ A._____, weitere E._____ und H._____ von der KJS angehört. Im Zuge dieser Sachverhaltsabklärung kam die KJS zum vorläufigen Schluss, dass die Verhängung eines Verweises gegenüber D._____ A._____ angezeigt sei. Ihren Berichtsentwurf, in dem von einer sehr ernsthaften Amtspflichtverletzung ausgegangen wird, stellte die KJS am J._____ dem D._____ A._____ zur Stellungnahme bis zum 14. Mai 2020 zu. Mit Stellungnahme vom 7. Mai 2020 beantragte der D._____ A._____, die KJS habe in der jetzigen Zusammensetzung für den Endentscheid im aufsichtsrechtlichen Verfahren in den Ausstand zu treten und das aufsichtsrechtliche Verfahren sei bis zum Abschluss des gegen ihn initiierten strafrechtlichen Verfahrens zu sistieren und ihm die Frist zur Stellungnahme abzunehmen. Hinsichtlich des Ausstandsbegehrens beanstandete er, dass der ihm von der Kommission vorgelegte Entwurf keinen Zweifel offenlasse, dass sie sich in der Sache bereits festgelegt habe, was auch immer er in seiner Stellungnahme noch vorbringe. Damit werde im Berichtsentwurf eine unzulässige Vorverurteilung von ihm vorgenommen, weshalb die

- 3 - Kommission in anderer Zusammensetzung die Sachlage neu zu beurteilen habe.

E. 2.1

Zunächst gilt es die Rechtsnatur des Verfahrens vor der KJS zu qualifizieren. Ein justizförmiges bzw. gerichtliches Verfahren liegt typischerweise vor, wenn die Entscheidungsinstanz als «Mittlerin» über Streitigkeiten zwischen mehreren Parteien mit gegenläufigen Auffassungen entscheidet, wobei das Verfahren nicht von Amtes wegen, sondern auf Begehren der sich streitenden Parteien hin eröffnet wird (vgl. BGE 123 I 87 E.4e und 4f in Bezug auf die Bündner Notariatskommission). Kein justizförmiges, sondern

ein aufsichtsrechtliches Verfahren liegt hingegen vor, wenn die Entscheidbehörde das Verfahren von Amtes wegen oder auf Anzeige von Drittpersonen hin eröffnet (vgl. BGE 126 I 228 E.2c/cc in Bezug auf die Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte im Kanton Zürich).

E. 2.2

Verwaltungsbehörden fallen grundsätzlich nicht in den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 30 BV. Die strengen Anforderungen dieser Garantie an die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte gelten für sie deshalb nicht (MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 947). So ist der dem gerichtlichen Verfahren vorangehende verwaltungsinterne Rechtsschutz bezüglich Unabhängigkeit und Unparteilichkeit weniger streng zu handhaben als bei einem Gerichts-

- 10 - verfahren (vgl. BGE 140 I 326 E.5.2; Urteil des Bundesgerichts 9C_773/2018 vom 3. April 2019 E.2). Die Anforderungen von Art. 29 Abs. 1 BV an die Unparteilichkeit von Verwaltungsbehörden entsprechen hingegen weitgehend jenen, die Art. 30 BV an die Gerichte stellt (vgl. BGE 141 IV 178 E.3.2.2, 140 I 326 E.5.2, 130 I 388 E.4).

Deckungsgleich sind etwa das Verbot des Urteilens in eigener Sache oder die Befangenheit aufgrund einer besonders nahen Beziehung zu einer Partei (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 948). Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht für Richter wie für Behördenmitglieder, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben (BGE 140 I 326 E.5.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_909/2020 vom 8. März 2021 E.4.2.1).

E. 2.3

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind indes politische Behörden (Kantonsregierungen, Gemeindeexekutiven etc.) aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen (vgl. BGE 140 I 326 E.5.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_477/2016 vom 16. August 2017 E.3.1; PVG 2013 Nr. 5 E.2). Gerade in bedeutsamen Streitfällen oder umstrittenen Projekten haben sich die betreffenden Behördenmitglieder – sei es als Politiker oder im Rahmen ihrer bisherigen Amtstätigkeit – häufig bereits vor oder ausserhalb der Durchführung eines förmlichen Verwaltungsverfahrens eine bestimmte Meinung gebildet und diese unter Umständen in politischen Gremien oder in der Öffentlichkeit auch bereits geäussert, was für sich allein genommen verfassungsrechtlich noch keine Ausstandspflicht begründet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5P.284/2000 vom 8. September 2000 E.3b mit Hinweisen). Vor diesem Hintergrund müssen Behördenmitglieder im Verwaltungsverfahren nur dann in den Ausstand treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben (BGE 125 I 119 E.3d ff.; vgl. Urteil des

- 11 - Bundesgerichts 2C_649/2021 vom 21. Oktober 2021 E.4.2 mit Hinweisen; PVG 2013 Nr. 5 E.2).

E. 2.4

Das Bundesgericht hat in früheren Fällen entschieden, dass eine kantonale Aufsichtskommission über die Gesundheitsberufe, welche vom Departementsvorsteher präsiert wird und aus Beamten und Medizinalpersonen besteht, nicht als Gericht im Sinne von Art. 6 EMRK betrachtet werden kann (Urteil vom 23. Dezember 1994 i.S. D., publiziert in RUDH 1996 S. 188 E.3b). Offensichtlich nicht erfüllt sind die Anforderungen,

wenn die Kantonsregierung als Aufsichtsbehörde über Notare entscheidet (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 22. November 1993 i.S. W., E. 3b). Eine Disziplinarkammer des kantonalen Obergerichts, welche die Amtsführung der unteren Gerichte beaufsichtigt und Disziplinarstrafen ausfällen kann, wurde vom Bundesgericht als Verwaltungsbehörde und nicht als Gericht betrachtet (nicht publiziertes Urteil vom 17. Juli 1995 i.S. L., E. 2a). Keine gerichtliche Behörde ist sodann eine Prüfungs- kommission für Anwälte oder andere Berufe (so in den nicht publizierten Urteilen vom 10. November 1995 i.S. D., E.2, und vom 29. November 1996 i.S. H., E.2, stillschweigend vorausgesetzt; vgl. 2C_980/2016 vom 7. März 2017 E.2.1.2, zum Ganzen: BGE 123 I 87 E.4c). Auch die Wettbewerbskommission (WEKO) wird von der Rechtsprechung und der Literatur nicht als richterliche Behörden eingestuft. Das Sanktionsverfahren der WEKO muss denn auch die Vorgaben von Art. 6 EMRK nicht erfüllen, da diese im nachgelagerten Gerichtsverfahren eingehalten werden (BGE 139 I 72 E.4.3 f.). Ebenso gilt auch die FINMA nicht als Gericht im Sinne von Art. 6 EMRK, sie ist vielmehr eine Behördenkommission, die zur dezentralen Bundesverwaltung gehört (BGE 138 I 154 E.2.7). Unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Rechtsprechung und der Aufgaben und Befugnisse der KJS gegenüber den oberen kantonalen

- 12 - Gerichten gemäss kantonalem Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; BR 173.000), ist die KJS, entgegen der in der Aktennotiz vom 22. April 2020 dargelegten, aber nicht näher ausgeführten Auffassung von Dr. iur. F.____, die von einem justizförmigen Verfahren spricht (Akten des Beschwerdegegners [Bg-act.] 15), ebenfalls als Verwaltungsbehörde anzusehen und nicht als gerichtliche Instanz. Entsprechend hat die KJS gegen den Beschwerdeführer – von Amtes wegen – nicht ein gerichtliches Verfahren eingeleitet und durchgeführt, sondern ein gewöhnliches Verwaltungsverfahren, und zwar eingebettet in einen politischen Kontext.

E. 3

Die KJS teilte dem D.____ A.____ am 8. Mai 2020 mit, dass kein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Zwischenverfügung ersichtlich sei und behandelte weder das Sistierungsgesuch noch nahm sie ihm die Frist zur Stellungnahme ab. In Bezug auf das Ausstandsgesuch stellte die KJS in Aussicht, diesen Antrag näher zu prüfen und die notwendigen Schritte einzuleiten.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer rügt die Verletzung von Verfahrensrechten durch die KJS und sieht darin einen Ausstandsgrund. Zu diesem Aspekt macht der Beschwerdeführer hauptsächlich geltend, dass die Mitglieder der KJS vor Erlass einer Disziplinar massnahme ihm gegenüber eine vorgefasste Meinung hätten, weil ihm ein bereits ausformulierter Entscheidentwurf zur Stellungnahme unterbreitet worden sei, und er unter diesen Umständen nicht davon ausgehen könne, dass seine allfällige Stellungnahme den Entscheid noch massgeblich beeinflussen könne. Die KJS sei somit in ihrem Entscheid bereits festgelegt und nicht mehr ergebnisoffen.

E. 3.2

Dem hält der Beschwerdegegnere entgegen, dass die Vorwürfe des Beschwerdeführers allein schon durch die zeitliche Abfolge der Geschehnisse entkräftet würden; so habe sich die KJS erst nach Gewährung des rechtlichen Gehörs darauf festgelegt, im Aufsichts- verfahren gegen den Beschwerdeführer Amtspflichtverletzungen festzustellen. Im Übrigen habe dann

die KJS aufgrund des Ausstands- gesuches auch gar nicht entscheiden können.

E. 3.3

Das Vorgehen der KJS, gerade im Kontext eines Disziplinar- und Sanktionsverfahrens ist vor Verwaltungsbehörden nicht unüblich. Gerade dort können vor definitivem Erlass der Massnahme oder Sanktion

- 13 - durchaus zwecks Wahrung des rechtlichen Gehörs den Betroffenen mehr oder weniger ausformulierte Entwürfe von Verfügungen zur allfälligen Stellungnahme zugestellt werden. Gerichtsnotorisch geht etwa die WEKO so vor (vgl. BGE 129 II 497 E.2.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2138/2020 vom 22. Juli 2022 E.4.2.1, B-4830/2011 vom 26. Juni 2013 E.3). Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine solches Vorgehen auch nicht zu beanstanden; vielmehr lassen sich darin sogar Vorteile für den Betroffenen erblicken, welcher auf diese Weise nämlich sämtliche Überlegungen und Abwägungen vorgängig präsentiert erhält, und damit einen umfassenden Überblick über die Absicht und die Beweggründe der verfügenden Behörde. Dass eine entsprechende Rückmeldung, etwa zu allfälligen formellen oder materiellen Fehlern, zu keiner Abänderung des Entwurfs führen würde, ist nicht erstellt; vielmehr ist davon auszugehen, dass fundierte Stellungnahmen durchaus zu entsprechenden Anpassungen führen, zumal jede Verwaltungsbehörde an der Rechtsbeständigkeit ihrer Verfügungen und Entscheide interessiert sein dürfte. Vorliegend fällt aber vor allem ins Gewicht, dass keinerlei persönlichen Interessen der entscheidenden Behördenmitglieder dargetan werden und auch nicht ersichtlich sind, sodass das strittige Ausstandsgesuch von Beginn weg keine stichhaltige sachliche Grundlage aufzuweisen vermag.

E. 4

In der Folge reichte der D._____ A._____ am 14. Mai 2020 seine Stellungnahme zum Berichtsentwurf der KJS ein und hielt darin unverändert am Sistierungs- und Ausstandsgesuch fest. Weiter beantragte er, dass der vorverurteilende Bericht von der neu zuständigen KJS in diesem Verfahren aus dem Recht zu weisen und ihm eine neue Frist zur Stellungnahme zum Beweisergebnis im aufsichtsrechtlichen Verfahren anzusetzen sei; eventualiter sei das aufsichtsrechtliche Verfahren gegen ihn einzustellen oder allenfalls auf das Aussprechen einer aufsichtsrechtlichen Massnahme zu verzichten.

E. 4.1

Weiter rügt der Beschwerdeführer, dass sich die KJS während laufendem Verfahren gegenüber der Öffentlichkeit im Rahmen einer Medien- konferenz zum Inhalt ihrer Untersuchung geäussert habe und dabei bereits das Vorliegen einer 'sehr ernsthaften Pflichtverletzung' vorweg- genommen habe und der Beschwerdeführer deswegen sanktioniert würde. Damit habe eine klare öffentliche Vorverurteilung während eines hängigen Verfahrens stattgefunden, womit elementare Verfahrensrechte

- 14 - des Beschwerdeführers verletzt worden seien; das Ausstandsgesuch sei durch diesen Umstand umso mehr begründet.

E. 4.2

Im Falle der Vorbefassung resp. Voreingenommenheit stellt sich die Frage, ob sich ein Behördenmitglied bereits in einem Mass festgelegt hat, das es nicht mehr als unvoreingenommen und dementsprechend das Verfahren als nicht mehr offen erscheinen lassen (BGE 140 I 326 E.5.1). Ob eine unzulässige, den Verfahrensausgang

vorwegzunehmende Vorbefassung resp. Voreingenommenheit vorliegt, ist anhand konkreter Anhaltspunkte und unter Berücksichtigung aller tatsächlichen und verfahrensrechtlichen Umstände im Einzelfall zu untersuchen (BGE 138 I 425 E.4.2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_638/2017 vom 20. Februar 2018 E.2).

E. 4.3

Aus den vorliegenden Akten präsentiert sich der Ablauf des aufsichtsrechtlichen Verfahrens im Wesentlichen wie folgt: Die KJS stellte ihren Berichtsentwurf mit in Aussichtstellung eines Verweises wegen einer sehr ernsthaften Amtspflichtverletzung am J._____ dem Beschwerdeführer mit der Möglichkeit zur Stellungnahme bis 14. Mai 2020 zu (Bg-act. 16). Der Beschwerdeführer beantragte mit Stellungnahme vom 7. Mai 2020 den Ausstand der KJS, da sich diese mit dem vollständig ausformulierten Entwurf eines Disziplinentscheidendes bereits festgelegt habe (Bg-act. 17). In seiner Eingabe an die KJS vom 14. Mai 2020 hielt er am Ausstandsbegehren sämtlicher Mitglieder der KJS fest (Bg-act. 19). Mit Bericht vom K._____ nahm die KJS gegenüber dem Beschwerdegegner Stellung und beantragte die Ablehnung des Ausstandsbegehrens (Akten des Beschwerdeführers zum Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen [Bf-act1.] 6). An der Medienkonferenz hielt die KJS fest, dass sie eine sehr ernsthafte Amtspflichtverletzung des Beschwerdeführers habe feststellen müssen und nun darüber befunden werden müsse, welche Sanktion zu verhängen sei (Bf-act1. 3). Mit Entscheid vom

- 15 - I._____ wies der Beschwerdegegner das Ausstandsbegehren gegen die KJS ab (Bf-act1. 2). Der Entscheid der KJS zum Verweis gegen den Beschwerdeführer erfolgte am 8. Oktober 2020.

E. 4.4

Das Abhalten einer Medienkonferenz während eines laufenden Aufsichtsverfahren mit Festhalten einer sehr schweren Amtspflichtverletzung erscheint nach Auffassung des Gerichts offenkundig als ungeschickt. Allerdings bestand zu diesem Zeitpunkt auch ein grosses öffentliches Interesse an der Angelegenheit. So haben Behördenmitglieder auch öffentliche Interessen zu berücksichtigen, was – im Gegensatz zu einem persönlichen Interesse an der zu behandelnden Streitsache – grundsätzlich keinen Ausstandsgrund darstellt (Urteil des Bundesgerichts 9C_773/2018 vom 3. April 2019 E.2 mit Hinweisen).

E. 4.5

Letztlich geht es vorliegend aber nicht um die klassische Frage der Vorbefassung resp. Voreingenommenheit, wonach zu beurteilen ist, ob die Behördenmitglieder aufgrund ihrer Involvierung nicht mehr als unvoreingenommen und dementsprechend das Verfahren nicht mehr als offen erscheinen lassen. Denn die KJS ist vorliegend einzig ihrer Aufgabe als Aufsichtsbehörde nachgekommen; sie hat ihre Abklärungen getroffen und dabei insbesondere die wesentlichen Akteure im aufsichtsrechtlichen Verfahren gegen den Beschwerdeführer befragt und damit den rechtserheblichen Sachverhalt abgeklärt; diesen Sachverhalt gewürdigt und das Ergebnis – zugegebenermassen im Berichtsentwurf vom J._____ in sehr absoluten Worten formuliert – dem Beschwerdeführer zur Stellungnahme unterbreitet, was der Gewährung des rechtlichen Gehörs diene. In diesem Verfahrensstadium kann keine Unvoreingenommenheit mehr verlangt werden, da die KJS ja gehalten war, sich ein Bild zu den Vorgängen am B._____ zu machen. Trotzdem kann der KJS nicht unterstellt werden, sie hätte sich auch bei Vorbringen triftiger Gründe nicht mehr von ihrer Auffassung betreffend auszufällender Disziplinar-

- 16 - massnahme umstimmen lassen. Ausserdem werden durch den Beschwerdeführer auch keine personenbezogenen konkreten Ausstands- gründe gegen einzelne Mitglieder der KJS genannt oder dargelegt, inwiefern diese ein persönliches Interesse am Verfahrensausgang hätten. Nach der bundesgerichtlichen Praxis sind aber pauschale Ausstands- gesuche gegen eine Behörde als Ganzes grundsätzlich unzulässig. Ausstandsgründe haben sich vielmehr auf einzelne Mitglieder der Behörde zu beziehen und die gesuchstellende Person hat eine persönliche Befangenheit aufgrund von Tatsachen konkret glaubhaft zu machen (vgl. BGE 139 I 121 E.4.3; Urteile des Bundesgerichts 1C_38/2021 vom 16. August 2021 E.3.7, 1B_15/2020 vom 30. März 2020 E.2.4, 1B_548/2019 vom 31. Januar 2020 E.3.2). Aufgrund des Gesagten erweist sich diese Rüge als unbegründet.

E. 4.6

In diesem Zusammenhang ist einmal mehr zu berücksichtigen, dass die KJS als politische Verwaltungsbehörde nicht zur Neutralität verpflichtet ist, es kann dazu auf das bereits weiter oben Gesagte verwiesen werden, ergänzt mit dem Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden 2/97 vom 7. März 1997 (PVG 1997 Nr. 1 E.2a und 2c, die dagegen erhobene Beschwerde wurde beim Bundesgericht durch Rückzug abgeschrieben). Demgemäss erlaube der Umstand, dass sich ein Regierungsrat zu einem sein Departement betreffenden Geschäft dezidiert äussert, nicht bereits den Schluss, dass ein Ausschlussgrund (Anm. des Gerichts: gemeint ist wohl ein Ausstandsgrund) bestehe, wenn er im Rahmen einer Verwaltungsbeschwerde über dieses Geschäft entscheidet.

E. 5

Die Präsidentenkonferenz des Grossen Rates lud die KJS am 20. Mai 2020 zur Abgabe einer Stellungnahme zum Ausstandsbegehren ein. Die KJS reichte am K._____ ihren Bericht zu Händen des Grossen Rates ein und beantragte diesem, das Ausstandsbegehren des D._____ A._____ abzulehnen. Zudem gelangte die KJS an die Medien, um die personelle Situation am B._____ sowie das weitere Vorgehen zu erörtern. In dieser Medienmitteilung hielt die KJS fest, dass sie im Disziplinarverfahren gegen den D._____ A._____ eine sehr ernsthafte Amtspflicht-verletzung festgestellt habe. Im Juni 2020 stellte der D._____ A._____ allen Mitgliedern des Grossen Rates ein Schreiben zu, in welchem er seine Sicht der Dinge festhielt.

- 4 -

E. 5.1

Schliesslich macht der Beschwerdeführer noch die Verletzung von Verfahrensrechten durch den Beschwerdegegner geltend. Vorab ist festzuhalten, dass das Verfahren zur Behandlung des Ausstandsgesuchs gegen die KJS durch den Beschwerdegegner nicht ein neues Verfahren

- 17 - bildet, vielmehr handelt es sich dabei bloss um einen zusätzlichen Verfahrensschritt im bereits hängigen aufsichtsrechtlichen Verfahren gegen den Beschwerdeführer. Damit ist auch gesagt, dass für die Beurteilung des Ausstandsgesuchs vor dem Beschwerdegegner nicht andere, neue Verfahrensregeln und –maximen gelten als im Hauptverfahren. Mit anderen Worten bewegen wir uns nach wie vor im Verwaltungsverfahren und nicht in einem anders gearteten justizförmigen Verfahren, welches möglicherweise mehr oder andere Verfahrensrechte vorsieht; es kann auf die Ausführungen in den Erwägungen 2 oben verwiesen werden.

E. 5.2

Unter dem Titel '4. Allgemeine Verfahrensordnung' regelt das kantonale Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetzes, GRG; BR 170.100) in Art. 43 bezüglich Ausstand was folgt: Art. 43 Ausstand 1 Die Mitglieder des Grossen Rates haben im Rat und in den Kommissionen in den Ausstand zu treten bei der Behandlung von Geschäften, an denen sie selbst, ihre Ehegattin oder ihr Ehegatte, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner, eine Person, mit welcher sie eine faktische Lebensgemeinschaft führen, oder einer ihrer Verwandten und Verschwägerten bis zum zweiten Grad ein unmittelbares persönliches Interesse haben. Bei Erlassen und allgemein verbindlichen Beschlüssen besteht keine Ausstandspflicht. 2 Mitglieder von Aufsichtskommissionen haben zudem in den Ausstand zu treten, wenn sie: a) zu einer Person, deren Amtshandlung oder Sachbearbeitung geprüft und beurteilt wird, in einer Beziehung im Sinne der allgemeinen Ausstandsordnung stehen; b) dem Organ einer Institution angehören, welche der Oberaufsicht des Grossen Rates untersteht, in allen diese Institution betreffenden Angelegenheiten. 3 Die Ausstandsordnung für die Mitglieder des Grossen Rates findet auch auf die Protokollführerin oder den Protokollführer Anwendung. 4 Ausstandsfragen entscheiden der Grosse Rat und die Kommissionen unter Ausschluss der Betroffenen.

- 18 - In Bezug auf das Verfahren bei Aufsichtsbeschwerden regelt Art. 56 GRG was folgt: Art. 56 Instruktion und Antragstellung 1 An den Grossen Rat gerichtete Aufsichtsbeschwerden gegen die Regierung werden von der Geschäftsprüfungskommission, solche gegen das Kantons- und das Verwaltungsgericht von der Kommission für Justiz und Sicherheit instruiert. * 2 Die instruierende Kommission nimmt alle sachdienlichen Abklärungen vor und unterbreitet dem Grossen Rat auf die nächste Session hin Bericht und Antrag. 3 Auf das Verfahren finden die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sinngemäss Anwendung. * Über Ausstandsfragen entscheiden somit der Beschwerdegegner und die Kommissionen unter Ausschluss der Betroffenen. Bezüglich des konkreten Ablaufs hin zu einem Entscheid über ein Ausstandsgesuch kann auch der Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO; BR 170.140) nichts entnommen werden, sodass es sich rechtfertigt, hierfür auf die Regelungen des VRG zurückzugreifen. So gesehen ist der Beschwerde- gegner korrekterweise in Anwendung von Art. 6c Abs. 1 VRG tätig geworden.

E. 5.3

Bezüglich des Verfahrensablaufs vor dem Beschwerdegegner rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Rechts auf ein faires Verfahren. So sei erstellt, dass dieser einzig auf der Grundlage eines wenige Seiten umfassenden Berichts der KJS über das Ausstandsgesuch entschieden habe. Dieser auf den K._____ datierte Bericht umfasse einzig die Aussagen und Darstellungen der KJS und enthalte keinerlei Beilagen. Der Beschwerdegegner verkenne, dass die angefochtene Entscheidung nicht einfach wie ein politisches Geschäft funktioniere, sondern das Gesuch eben wie ein justizförmiges Verfahren hätte durchgeführt werden müssen. Konkret beanstandet der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Rahmen des Ausstandsverfahrens vor dem

- 19 - Beschwerdegegner, indem dieser seinen Abklärungs- und Prüfungs- ansprüchen nicht nachgekommen sei, sondern seinen Mitgliedern für die Entscheidungsfindung einzig den vorgefassten Bericht der KJS präsentiert und keinerlei weiteren Akten zur Verfügung gestellt habe und somit solche auch nicht hätten konsultiert werden können.

E. 5.4

Nach Weiterleitung des Ausstandsgesuchs durch die KJS an die Präsidentenkonferenz des Beschwerdegegners forderte diese die KJS am 20. Mai 2020 zur Abgabe einer Stellungnahme auf. Diese erfolgte im Rahmen eines Berichts, den die KJS (Bf-act1. 6) dem Beschwerdegegner zugehen liess. Darin ist das Ausstandsgesuch des Beschwerdeführers vollständig dargestellt. Ob dieser Bericht dem Beschwerdeführer zugestellt worden ist, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Jedenfalls ist er mit Blick auf die vom L._____ dauernde Session des Beschwerdegegners publiziert worden. An selbiger Stelle wurde auch der Jahresbericht der KJS publiziert. Nachdem der Beschwerdeführer in seinem Schreiben vom N._____ an sämtliche Mitglieder des Beschwerde- gegners (Akten des Beschwerdeführers zur Beschwerde [Bf-act2.] 3) sowohl auf den Bericht der KJS zum Ausstandsgesuch als auch auf den Jahresbericht Bezug nimmt, kann daraus zwangslos abgeleitet werden, dass der Beschwerdeführer von diesen Dokumenten Kenntnis hatte. Mit seinem Schreiben vom N._____ machte er sodann von seinem Replikrecht Gebrauch, wenn auch ausserhalb eines geordneten Verfahrensschrittes. Der Beschwerdeführer konnte in seinem Ausstandsgesuch gegenüber den Mitgliedern der KJS seine Gründe für deren Ablehnung kundtun, d.h. dem Gesuchsteller wurde die Gehörgewährung mit seinem Antrag gewährt. Der Beschwerdegegner holte daraufhin eine Stellungnahme der KJS ein und hat damit einen einfachen Schriftenwechsel durchgeführt. Es ist nicht zu beanstanden und nicht unüblich, dass danach über das Ausstandsbegehren befunden wird,

- 20 - was auch dem Beschleunigungsgebot entspricht (Art. 3 VRG). Falls analog Art. 36 VRG (Verfahren vor kantonalen Verwaltungsbehörden / Verwaltungsbeschwerde) anwendbar wäre, ist gemäss dessen Absatz 3 nur bei Bedarf ein weiterer Schriftenwechsel anzuordnen. Damit liegt auch keine unzulässige Ermessensausübung vor. So gesehen wurde im Verfahren vor dem Beschwerdegegner hinsichtlich des Ausstands- begehrens das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nicht verletzt.

E. 5.5

Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, dem Beschwerdegegner hätten nicht sämtliche Verfahrensakten zur Verfügung gestanden, ist ihm entgegenzuhalten, dass der Beschwerdegegner über die wesentlichen Abläufe und Vorgänge orientiert war, und zwar von beiden sich gegenüberstehenden Verfahrensparteien. Der Beschwerdegegner bzw. einzelne Mitglieder desselben hätten jederzeit die Möglichkeit gehabt, Einsicht in zusätzliche Dokumente zu verlangen, wovon aber nicht Gebrauch gemacht worden ist. Eine Verletzung von Verfahrensrechten des Beschwerdeführers – zumindest im Rahmen eines Verwaltungs- verfahrens – ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich.

E. 5.6

Der angefochtene Entscheid erweist sich damit als rechters, was zu seiner Bestätigung und zur Abweisung der dagegen als unbegründet erwiesenen Beschwerde vom 21. Juli 2020 bzw. 1. September 2020 führt. 6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Verfahrenskosten in Anwendung von Art. 73 Abs. 1 VRG zu Lasten des Beschwerdeführers. Die Staatsgebühr wird vorliegend in Anbetracht des Umfangs und der Schwierigkeit der Sache mit der Beantwortung einer grundlegenden Frage betreffend Verfahrensrecht auf CHF 2'000.-- festgesetzt. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen

- 21 - Wirkungskreis obsiegen. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass, weshalb dem Beschwerdegegner keine Parteientschädigung zusteht. III. Demnach erkennt das Gericht:

E. 6

Am I. _____ wies der Grosse Rat des Kantons Graubünden (nachfolgend Grosser Rat) das Ausstandsbegehren gegenüber der KJS ohne Gegenstimme mit 105 Stimmen als unbegründet ab. Der Grosse Rat hielt dafür, dass das Prozedere der KJS den Anspruch des D. _____ auf ein faires Verfahren in keiner Hinsicht verletze und somit kein Ausstandsgrund gegeben sei. Der Entscheid wurde dem D. _____ A. _____ am 8. Juli 2020 mitgeteilt.

E. 7

Dagegen erhob der D. _____ A. _____ (nachfolgend Beschwerdeführer) am 21. Juli 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit folgenden Rechtsbegehren: "[Materielle] Anträge 1. Der Beschluss des Grossen Rates vom I. _____ (zugestellt am 9. Juli 2020) sei aufzuheben; 2. Das Ausstandsgesuch des Beschwerdeführers vom 7. Mai 2020 sei gutzuheissen und die Kommission für Justiz und Sicherheit habe in der jetzigen Zusammensetzung für den Endentscheid im aufsichtsrechtlichen Verfahren gegen den Beschwerdeführer in den Ausstand zu treten; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners einschliesslich MWST. [...] [Vorsorgliche] Massnahmen 1.a) Dem Gesuchsgegner und dessen Kommission für Justiz und Sicherheit seien im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sämtliche Untersuchungshandlungen und weiteren Aufsichtstätigkeiten, insbesondere die Anordnung einer aufsichtsrechtlichen Sanktion, im gegen den Gesuchsteller eröffneten aufsichtsrechtlichen Verfahren vorsorglich zu untersagen, bis dass über das noch zu begründende Rechtsmittel der Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Gesuchsgegners vom I. _____ (zugestellt am 9. Juli 2020) entschieden wurde;

- 5 - b) eventualiter [sei] der Kommission für Justiz und Sicherheit im Sinne einer vorsorglichen Massnahme zu untersagen, in bisheriger personeller Zusammensetzung weitere Untersuchungshandlungen und weitere Aufsichtstätigkeiten, insbesondere die Anordnung einer aufsichtsrechtlichen Sanktion, im gegen den Gesuchsteller eröffneten aufsichtsrechtlichen Verfahren auszuführen, bis dass über das noch zu begründende Rechtsmittel der Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Gesuchsgegners vom I. _____ (zugestellt am 9. Juli 2020) entschieden wurde. 2.a) Der Gesuchsgegner und dessen Kommission für Justiz und Sicherheit seien im Hinblick auf das noch zu begründende Rechtsmittel der Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Gesuchsgegners vom I. _____ (zugestellt am 9. Juli 2020) im Sinne einer vorsorglichen Massnahme anzuweisen, dem Gesuchsteller vollumfängliche Akteneinsicht zu gewähren einschliesslich der von der Kommission für Justiz und Sicherheit in der Medienmitteilung erwähnten rechtlichen Beurteilung von Frau Dr. [iur.] F. _____; b) eventualiter und für den Fall, dass die gemäss Antrag 2a beantragte vollumfängliche Akteneinsicht mangels Akzessorietät zum Hauptverfahren nicht im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme geschehen kann, sei der vorstehende Antrag 2a als weitere Beschwerde gegen einen Realakt der Kommission für Justiz und Sicherheit vom Verwaltungsgericht entgegenzunehmen, hierbei die Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV festzustellen und der Gesuchsgegner und dessen Kommission für Justiz und Sicherheit dazu zu verpflichten, dem Gesuchsteller vollständige Akteneinsicht zu

gewähren einschliesslich der Möglichkeit, zu diesen Akten Stellung zu nehmen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Gesuchgegners einschliesslich MWST."

E. 8

Innert angesetzter Frist liess sich der Grosse Rat (nachfolgend Beschwerdegegner) zu den beantragten vorsorglichen Massnahmen mit Schreiben vom 18. August 2020 vernehmen und beantragte deren Abweisung, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne.

E. 9

Der Beschwerdeführer reichte am 1. September 2020 seine ausformulierte Beschwerde ein unter Festhalten an den bereits am 21. Juli

- 6 - 2020 gestellten materiellen Anträgen und vorsorglichen Massnahmen. Zusätzlich stellte er die prozessualen Anträge, es seien sämtliche Akten des Aufsichtsverfahrens betreffend ihn selber bei der KJS zu edieren, einschliesslich der von der KJS in der Medienmitteilung erwähnten rechtlichen Beurteilung von Frau Dr. iur. F._____, und ihm hierzu das rechtliche Gehör zu gewähren.

E. 10

Mit prozessleitender Verfügung vom 11. September 2020 wies der Instruktionsrichter die beantragten vorsorglichen Massnahmen betreffend Untersagung weiterer Untersuchungshandlungen und weiterer Aufsichts- tätigkeiten (Rechtsbegehren 1a und 1b) ab. Das Gesuch um vollständige Akteneinsicht (Rechtsbegehren 2a) hiess der Instruktionsrichter insoweit gut, als der Beschwerdegegner verpflichtet wurde, dem Gericht sämtliche Akten des aufsichtsrechtlichen Verfahrens gegen den Beschwerdeführer zur Verfügung zu stellen, mit der Ankündigung, dass der Beschwerde- führer darin vollumfänglich Einsicht erhalten werde, vorbehältlich beantragter und angeordneter Schutzmassnahmen zur Geheimhaltung einzelner Aktenstücke. Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerde- führer Prozessbeschwerde (Beschwerdeverfahren U 20 98), welche am 9. November 2020 als gegenstandlos geworden abgeschrieben wurde.

E. 11

Mit Vernehmlassung vom 5. Oktober 2020 beantragte der Beschwerde- gegner die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Für die Begründung verwies er im Wesent- lichen auf den angefochtenen Entscheid, hob dabei aber noch die zeitliche Abfolge der Geschehnisse hervor, aus welchen sich eindeutig ergebe, dass die KJS zu keinem Zeitpunkt vor Abschluss ihres internen Verfahrens eine vorgefasste Meinung öffentlich kommuniziert habe. Gleichzeitig kam der Beschwerdegegner der Anordnung in der prozessleitenden Verfügung vom 11. September 2020 nach und legte sämtliche Unterlagen des aufsichtsrechtlichen Verfahrens gegen den Beschwerdeführer ins Recht,

- 7 - unter Verzicht auf Schutzmassnahmen zur Geheimhaltung einzelner Aktenstücke oder einzelner Passagen daraus.

E. 12

In seiner Replik vom 22. Oktober 2020 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Nach Einsicht in die vom Beschwerdegegner eingereichten Akten stellte der Beschwerdeführer fest, dass die Aktenstücke 15 (Aktennotiz G._____) und 16 (Berichtsentwurf KJS) deckungsgleich seien. Daraus sei zu schliessen, dass es an der

Fähigkeit der Kommissionsmitglieder gemangelt habe, ihren Willen frei und unbefangen bilden zu können. Dieser Umstand verletze den verfassungsmässigen Anspruch des Beschwerdeführers auf eine unabhängige, unparteiische Beurteilung durch die KJS. Weiter verstosse das Vorgehen der KJS, Drittpersonen das Untersuchungsergebnis würdigen zu lassen, gegen die Garantie des unabhängigen Richters und des fairen Verfahrens.

E. 13

Am 26. Oktober 2020 teilte die KJS dem Beschwerdeführer den von der Kommission am 8. Oktober 2020 gefassten Beschluss inklusive Begründung mit. Darin erteilte die KJS dem Beschwerdeführer einen Verweis. Dieser Beschluss wurde vom Beschwerdeführer am 20. November 2020 mit Beschwerde am Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden angefochten (Beschwerdeverfahren U 20 110). Dieses Verfahren ist seit dem 4. Dezember 2020 sistiert.

E. 14

Mit Schreiben vom 6. November 2020 verzichtete der Beschwerdegegner auf eine Duplik.

E. 15

In der Folge signalisierten die Parteien betreffend die Verfahren U 20 78 und U 20 110 die Bereitschaft, Vergleichsverhandlungen aufzunehmen; gleichzeitig war man sich einig, hierfür das Ergebnis der parallel zu diesen Verfahren laufenden Strafuntersuchung abzuwarten. Mit Verfügung vom 10. November 2021 stellte der a.o. Staatsanwalt das Strafverfahren gegen

- 8 - den Beschwerdeführer ein, was der a.o. Leitende Staatsanwalt am

E. 16

November 2021 genehmigte. Mit Schreiben vom 21. Januar 2022 beantragte der Beschwerdeführer in den Verfahren U 20 78 und U 20 110 die Aufrechterhaltung der Sistierung bis zum 31. März 2022, um Vergleichsverhandlungen führen zu können. Nachdem weder der Beschwerdegegner (U 20 78) noch die KJS (U 20 110) auf ein vorgelegtes Vergleichsangebot des Beschwerdeführers eingetreten sind, ersuchte dieser mit Schreiben vom 25. März 2022 um Wiederaufnahme des Verfahrens. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften, den angefochtenen Entscheid sowie auf die weiteren im Recht liegenden Beweismittel wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet der Beschluss des Beschwerdegegners vom I._____, mit welchem dieser das Ausstandsgesuch des Beschwerdeführers gegen die KJS ablehnte. Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten durch den Beschwerdegegner und die KJS geltend, insbesondere die Verletzung seines Anspruchs auf ein faires Verfahren. Die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien sind im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft verankert (Art. 29 – 32 BV; SR 101) und in der Verfassung des Kantons Graubünden übernommen worden (Art. 8 KV; BR 110.100). Sie dienen der Verwirklichung des materiellen Verwaltungsrechts, indem sie den Rechtsunterworfenen verschiedene Ansprüche einräumen, um so ein faires Verfahren gewährleisten zu können. Vor diesem Hintergrund kann der angefochtene Entscheid mittels

- 9 - Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht angefochten werden (Art. 55 Abs. 2 Ziff. 1 KV; sowie Art. 57 Abs. 1 lit. c und Art. 59 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungs- rechtspflege [VRG; BR 370.100]). Zu einer solchen Beschwerde ist legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung hat (Art. 58 Abs. 4 VRG). Der Beschwerdeführer als Verfügungsadressat, dessen Ausstandsgesuch abgelehnt worden ist, erfüllt diese Kriterien zweifellos. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom

E. 21

Juli 2020 bzw. 1. September 2020 ist deshalb einzutreten.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.