Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.119/2004 /bie

Urteil vom 6. April 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Féraud,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Hubert Gmünder,

gegen

Y._____, Kantonsgerichtsschreiber, Beschwerdegegner,
Vizepräsident des Kantonsgerichts Appenzell I.Rh., Unteres Ziel 20, 9050 Appenzell.

Gegenstand
Ausstand,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Vizepräsidenten des Kantonsgerichts Appenzell I.Rh. vom 12. Februar 2004.

Sachverhalt:
A.
X._____ ist Eigentümer des in der Landwirtschaftszone gelegenen, nicht landwirtschaftlich genutzten "Berghauses" auf der Unteren Scheidegg (Parz.-Nr. 000, Bezirk Schwende). Ab 1991 stellte er mehrere Baugesuche für den Umbau und die Erweiterung des Berghauses, die sämtlich - zuletzt am 7. März 1997 - bewilligt wurden. Schliesslich wurde ihm 1997 der Einbau von Sonnenkollektoren und einer Wärmepumpe mit Erdsonde bewilligt.
B.
1998 bewilligten das Bau- und Umweltdepartement und der Bezirksrat Schwende nachträglich weitere bauliche Erweiterungen und Nutzungsänderungen. Am 3. Oktober 2000 hiess das Kantonsgericht des Kantons Appenzell I.Rh., Abteilung Verwaltungsgericht, eine dagegen gerichtete Beschwerde des Schweizer Heimatschutzes und B._____'s gut. Es hob die Baubewilligung auf und verpflichtete die Bauherrschaft, die widerrechtlich erstellten Bauteile zu entfernen und den Zustand der Gebäudefläche und deren Nutzung gemäss den bewilligten Plänen vom 7. Februar 1997 wieder herzustellen. Den bewilligten Einbau der Sonnenkollektoren und die Wärmepumpe mit Erdsonde klammerte es von dieser Abbruchverfügung aus, soweit sie nicht zu einer Gebäudevergrösserung führten.
C.
Am 28. Mai 2001 wies das Bundesgericht die gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde X._____'s ab (1A.301/2000). In seinen Erwägungen bejahte das Bundesgericht die Verhältnismässigkeit des Abbruchbefehls (E. 6c) und wies den Einwand des Beschwerdeführers ab, die Anordnungen der Vorinstanz zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands seien widersprüchlich und unklar (E. 6d).
D.
Am 11. Februar 2002 fasste der Bezirksrat Schwende einen Beschluss, der vom Rechtsvertreter von X._____

am 20. Februar 2002 unterzeichnet wurde. Danach sollten die widerrechtlichen baulichen Erweiterungen nicht abgebrochen, sondern durch Auffüllung stillgelegt werden; gewisse Abweichungen gegenüber den eingereichten Plänen vom 7. Februar 1997 wurden als Projektänderung bewilligt.

Auf Rechtsverweigerungsbeschwerde des Schweizer Heimatschutzes und B._____'s hob die Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh. am 1. Juli 2002 den Vollzugsentscheid bzw. die Vollzugsvereinbarung auf und wies den Bezirksrat Schwende an, dafür zu sorgen, dass X._____ bis zum 30. November 2002 den gesetzlichen Zustand im Sinne des Bundesgerichtsurteils bzw. der bewilligten Pläne vom 7. Februar 1997 wiederherstelle.

E.

Mit Schreiben vom 2. April 2003 ersuchte X._____ den Bezirksrat Schwende um Erteilung einer Baubewilligung für die mit Verfügung vom 11./20. Februar 2002 angeordneten und inzwischen ausgeführten baulichen Vorkehrungen.

Am 12. Juni 2003 trat der Bezirksrat Schwende auf das Baugesuch nicht ein und traf im Rahmen einer "Vollzugsverfügung" Anordnungen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Wege der Ersatzvornahme.

F.

Dagegen erhoben sowohl X._____ als auch B._____ Rekurs bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde bei der Standeskommission. Diese wies am 26. August 2003 den Rekurs von X._____ ab, soweit darauf einzutreten sei, und hiess die Rechtsverweigerungsbeschwerde von B._____ gut. Die Standeskommission stellte fest, dass die Vollzugsverfügung des Bezirksrates Schwende vom 12. Juni 2003 nichtig sei, soweit sie nicht das Baugesuch von X._____ vom 2. April 2003 zum Gegenstand habe, und wies den Bezirksrat an, die Ersatzvornahme im Sinne der Erwägungen nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheides einzuleiten.

G.

Gegen den Entscheid der Standeskommission erhob X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht Appenzell I.Rh. und staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht (Verfahren 1P.611/2003). Mit Verfügung vom 3. November 2003 wurde das bundesgerichtliche Verfahren bis zum Entscheid des Kantonsgerichts in der gleichen Sache sistiert.

H.

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2003 ersuchte X._____ das Kantonsgericht um einen Verständigungsversuch, und zwar im strittigen Bauobjekt auf der Scheidegg.

Am 12. Dezember 2003 erliess Kantonsgerichtsschreiber Y._____ folgende Verfügung:

"In Ihrem Schreiben vom 5. Dezember 2003 ersuchen Sie in obigem Rechtsmittelverfahren um einen Verständigungsversuch unter sinngemässem Verweis auf Art. 17 VerwGG, wonach die Beschwerdeinstanz versuchen kann, eine gütliche Verständigung zu erreichen.

In der Angelegenheit der Baute von X._____ auf der unteren Scheidegg, Bezirk Schwende, wurde mit Bundesgerichtsurteil 1A.301/2000 vom 28. Mai 2001 das Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren mit dem Erlass einer Abbruch- und Wiederherstellungsverfügung letztinstanzlich rechtskräftig abgeschlossen. Diesbezüglich bleibt, von hier nicht zur Diskussion stehenden Revisionsgründen abgesehen, für das Gericht keinerlei Verhandlungsspielraum. Der vorliegend zur Hauptsache strittige Vollzug dieses rechtskräftigen Urteils eignet sich nicht für einen Verständigungsversuch im Sinne obiger Kann-Bestimmung.

Das Gericht sieht deshalb davon ab, in diesem Verfahren einen Verständigungsversuch durchzuführen. "

I.

Darauf wandte sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit Schreiben vom 18. Dezember 2003 direkt an den Vizepräsidenten des Kantonsgerichts, bat um eine Aussprache und kündigte an, dass er gegen den Kantonsgerichtsschreiber Y._____ ein Ausstandsbegehren stellen werde.

Am 5. Januar 2004 schrieb Y._____ dem Beschwerdeführer u.a. Folgendes:

"Mit Verfügung vom 12. Dezember 2003 wurde Ihr Gesuch vom 5. Dezember 2003 betreffend eines Verständigungsversuchs abgelehnt. Diese prozessleitende Verfügung wurde, auch wenn dies darin nicht explizit

erwähnt wird, wie in solchen Fällen üblich, lediglich aufgrund einer prima facie-Würdigung erlassen und entsprechend auch nicht weiter begründet. Nach Ihren Interventionen wurde die Sache nochmals geprüft und es wurde beschlossen, die Frage des Verständigungsversuchs der verwaltungsrechtlichen Abteilung anlässlich der mündlichen Verhandlung vorab zum Entscheid vorzulegen."
Sodann wurde dem Beschwerdeführer die voraussichtliche Zusammensetzung des Gerichts bekannt gegeben, u.a. mit Y._____ als Gerichtsschreiber.

Mit Schreiben vom 19. Januar 2004 ersuchte X._____, auf die Ablehnung des beantragten Verständigungsversuchs zurückzukommen und einen solchen, verbunden mit einem Augenschein an Ort und Stelle, durchzuführen; eventualiter sei ein Augenschein vor Abhaltung der Hauptverhandlung vorzunehmen. Zudem ersuchte er um Verschiebung der Hauptverhandlung.
Am 22. Januar 2004 antwortete der Kantonsgerichtsschreiber Y._____, dass in Absprache mit dem Gerichtspräsidenten am vorgesehenen Verfahrensablauf festgehalten werde. Die Parteien wurden zur gerichtlichen Verhandlung am 2. März 2004 vorgeladen.
J.
Mit Schreiben vom 10. Februar 2004 ersuchte X._____ um den Ausstand von Kantonsgerichtsschreiber Y._____. Am 12. Februar 2004 entschied der Vizepräsident des Kantonsgerichts als Einzelrichter, dass dem Ausstandsgesuch nicht stattzugeben sei.
K.
Hiergegen erhebt X._____ staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht mit dem Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Ausserdem beantragt er, dem Kantonsgericht sei durch vorsorgliche Verfügung zu verbieten, in der Bausache X._____ mit Kantonsgerichtsschreiber Y._____ eine Gerichtsverhandlung durchzuführen.
L.
Das Kantonsgerichtspräsidium und Y._____ (im Folgenden: der Beschwerdegegner) beantragen Abweisung der Beschwerde. Der Vizepräsident des Kantonsgerichts teilt mit, dass die Verfügung vom 12. Dezember 2003 von ihm mit dem Beschwerdegegner vorab besprochen und in Auftrag gegeben worden sei; der Beschwerdegegner habe also nicht in eigener Regie gehandelt, sondern im Auftrag des Präsidenten.

Der Beschwerdegegner legt in seiner Vernehmlassung dar, dass ihm in der Verfügung vom 12. Dezember 2003 ein offensichtlicher Kanzleifehler unterlaufen sei, soweit auch das "Vollstreckungsverfahren" als letztinstanzlich rechtskräftig abgeschlossen bezeichnet worden sei. Nur so gebe der folgende Satz betreffend "strittigem Vollzug" überhaupt einen Sinn. Er bestätigt, dass er die Verfügung im Auftrag des Kantonsgerichtsvizepräsidenten erlassen habe.
M.
Am 25. Februar 2004 wurde das Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Verfügung abgewiesen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein selbständig eröffneter Zwischenentscheid des Kantonsgerichts über ein Ausstandsbegehren. Hiergegen steht die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte offen (Art. 84 Abs. 1 lit. a und 87 Abs. 1 OG). Der Beschwerdeführer ist als Partei des kantonalen Verfahrens, deren Ausstandsbegehren abgelehnt worden ist, zur Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Auf die rechtzeitig erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist somit einzutreten.
2.
Der Beschwerdeführer rügt die Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29 Abs. 1 lit. d des kantonalen Gerichtsorganisationsgesetzes vom 25. April 1999 (GOG). Nach dieser Bestimmung treten u.a. Gerichtsschreiber in den Ausstand, wenn sie "aus anderen Gründen als befangen erscheinen". Der Beschwerdeführer behauptet selbst nicht, dass Art. 29 Abs. 1 lit. d GOG - dessen Auslegung und Anwendung vom Bundesgericht ohnehin nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots geprüft werden könnte - weiter reiche als Art. 30 Abs. 1 BV. Seiner Rüge, kantonales Prozessrecht sei verletzt worden, kommt somit keine eigenständige Bedeutung zu. Im Folgenden ist daher nur - und zwar mit freier Kognition - zu prüfen, ob der angefochtene Entscheid Verfassungsrecht bzw. die EMRK verletzt.

3.
Jede Person hat gemäss Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK Anspruch darauf, dass ihre Sache von einem unparteiischen, unvoreingenommenen und unbefangenen Richter ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Liegen bei objektiver Betrachtungsweise Gegebenheiten vor, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen, so ist die Garantie verletzt (BGE 126 I 68 E. 3a S. 73 mit Hinweisen). Auch der Gerichtsschreiber hat den Anforderungen an die richterliche Unbefangenheit zu genügen (BGE 119 V 309 E. 4c S. 317; 115 Ia 224 E. 7b S. 228 ff.)
3.1 Der Beschwerdeführer gründet den Verdacht der Befangenheit des Beschwerdegegners auf dessen verfahrensleitende Verfügungen, namentlich derjenigen vom 12. Dezember 2003. Darin habe der Beschwerdegegner deutlich zum Ausdruck gebracht, dass für ihn auch die Vollstreckungsfrage bereits rechtskräftig beurteilt sei. Die vorgefasste Meinung des Beschwerdegegners zur Beschwerdesache komme zudem in seiner beharrlichen Weigerung zum Ausdruck, das Objekt in Augenschein zu nehmen, obwohl die Sache ohne Augenschein gar nicht beurteilt werden könne.
3.2 Im angefochtenen Entscheid wird das Ausstandsgesuch aus zwei Gründen abgelehnt: Zum einen sei es zu spät gestellt worden, weshalb der Anspruch auf Ausstand verwirkt worden sei; zum anderen lägen keine objektiven Gründe vor, die das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit des Beschwerdegegners begründen würden. Dieser habe im Rahmen seiner Kompetenz gemäss Art. 40 Abs. 1 lit. c GOG verschiedene prozessleitende Verfügungen erlassen, die lediglich auf einer "prima facie-Würdigung" beruht hätten. Die Verfügung vom 12. Dezember 2003, mit der die Durchführung eines Verständigungsversuchs abgelehnt worden sei, habe der Beschwerdegegner am 22. (recte: 5.) Januar 2004 insoweit abgeändert, als das Gericht anlässlich der Hauptverhandlung vorab über den Antrag entscheiden werde. Diese Korrektur, aufgrund der neuen Erkenntnisse nach Intervention des Beschwerdeführers, zeige die Offenheit des Beschwerdegegners im Verfahren.
4.
Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob die verfahrensleitenden Verfügungen des Beschwerdegegners bei objektiver Betrachtungsweise geeignet sind, den Anschein seiner Befangenheit oder die Gefahr seiner Voreingenommenheit zu begründen. Nur wenn dies zu bejahen wäre, müsste weiter geprüft werden, ob das Ausstandsgesuch verspätet gestellt worden ist.
4.1 Zunächst ist festzuhalten, dass die Mitwirkung von Richtern oder Gerichtsschreibern an vorsorglichen Verfügungen und anderen prozessleitenden Anordnungen in der Regel keine unzulässige Vorbefassung begründet (vgl. unveröffentlichte Entscheide 4C.514/1996 vom 15. Dezember 1997 E. 2a; 1P.735/1991 vom 27. Januar 1992 E. 3; 1P.697/1989 vom 6. März 1990; im Entscheid 1P.554/2002 vom 10. Februar 2003 E. 3.1 wurde offen gelassen, ob dies auch für die Ablehnung der unentgeltlichen Rechtspflege wegen Aussichtslosigkeit gilt).

So auch im vorliegenden Fall: In der Verfügung vom 12. Dezember 2003 wurde die Durchführung eines Verständigungsversuchs gemäss Art. 17 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 25. April 1999 (VerwGG) abgelehnt. Danach "kann" die Beschwerdeinstanz versuchen, eine gütliche Verständigung zu erreichen. Ob dies zweckmässig ist, hängt in erster Linie davon ab, ob im konkreten Fall Aussicht auf eine gütliche Einigung besteht oder nicht. Der Entscheid darüber kann in der Regel unabhängig von der rechtlichen Beurteilung des Streitgegenstands getroffen werden und präjudiziert deshalb den späteren Sachentscheid nicht.
4.2 Fraglich kann daher nur sein, ob die Art und Weise, wie der Beschwerdegegner im Instruktionsverfahren vorgegangen ist, namentlich seine Begründung der Verfügung vom 12. Dezember 2003, ihn als vorgenommen erscheinen lässt.

Der Beschwerdegegner begründete die Ablehnung des Gesuchs damit, dass das Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren mit dem Bundesgerichtsurteil vom 28. Mai 2001 letztinstanzlich rechtskräftig abgeschlossen worden sei, weshalb für das Gericht keinerlei Verhandlungsspielraum mehr bestehe. Diese Begründung steht im Gegensatz zur Rechtsauffassung des Beschwerdeführers, der in seiner Beschwerde an das Kantonsgericht geltend macht, dass Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren zu trennen seien und im Vollstreckungsverfahren - trotz des rechtskräftigen Entscheids des Bundesgericht vom 28. Mai 2001 - noch Raum für präzisierende und erläuternde Anordnungen bleibe.

Allerdings legt der Beschwerdegegner in seiner Vernehmlassung selbst dar, dass die Erwähnung des Vollstreckungsverfahrens in diesem Satz auf einem offensichtlichen Kanzleifehler beruhe. Ansonsten ergebe auch der

nachfolgende Satz keinen Sinn, in dem der "vorliegendzur Hauptsache strittige Vollzug dieses rechtskräftigen Urteils" erwähnt werde.
In der Tat soll das Kantonsgericht im hängigen Verfahren gerade darüber entscheiden, ob der Beschwerdeführer mit den bisher durchgeführten baulichen Massnahmen das Urteil des Kantonsgerichts vom 3. Oktober 2000 und des Bundesgerichts vom 28. Mai 2001 bereits vollzogen hat, oder ob hierfür weitere Massnahmen erforderlich sind. Das bundesgerichtliche Urteil vom 28. Mai 2001 schloss das Erkenntnisverfahren rechtskräftig ab; über seinen Vollzug konnte es dagegen nicht selbst entscheiden. Eine andere Frage ist, ob gewisse Vollstreckungsfragen bereits mit dem Entscheid der Standeskommission vom 1. Juli 2002 rechtskräftig entschieden worden sind, der von den Parteien nicht angefochten worden ist. Diese Frage wurde jedoch in der Verfügung vom 12. Dezember 2003 nicht aufgeworfen und braucht deshalb im vorliegenden Zusammenhang nicht behandelt zu werden.
Nach dem Gesagten ist die vom Beschwerdeführer bemängelte Formulierung in der Verfügung vom 12. Dezember 2003 als offensichtliches Versehen zu werten und nicht geeignet, den Anschein der Voreingenommenheit des Beschwerdegegners zu begründen.
4.3 Zu prüfen ist deshalb, ob die für die Ablehnung des Antrags gegebene weitere Begründung, wonach sich der strittige Vollzug eines bundesgerichtlichen Urteils nicht für einen Verständigungsversuch eigne, weil keinerlei Verhandlungsspielraum für das Gericht bestehe, objektiv Zweifel an der Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit des Beschwerdegegners wecken kann.

Dies ist zu verneinen, weil in der Tat kein Raum für Kompromisse im gegenseitigen Einvernehmen besteht: Rechtlich sind die kantonalen Behörden verpflichtet, den vom Bundesgericht bestätigten Abbruch- und Wiederherstellungsbefehl des Kantonsgerichts zu vollstrecken. Ob die bisherigen Vollzugsmassnahmen genügen und wenn nicht, welche weiteren Massnahmen zum Vollzug des Urteils erforderlich sind, ist eine Rechtsfrage, die vom Kantonsgericht entschieden werden muss. Dagegen steht es nicht im Belieben der Behörden oder der Parteien, auf gebotene Vollstreckungsmassnahmen ganz oder teilweise zu verzichten. Dies gilt erst recht wenn, wie im vorliegenden Fall, ein förmlicher Entscheid der Standeskommission vorliegt, der den Bezirksrat anweist, die Ersatzvornahme im Sinne der Erwägungen einzuleiten. Selbst wenn der Schweizer Heimatschutz oder B._____ Verständnis für das Anliegen des Beschwerdeführers zeigen und bereit sein sollten, auf weitere Massnahmen zu verzichten, wäre der Bezirksrat dennoch verpflichtet, die Weisungen der Standeskommission zu befolgen, sofern das Kantonsgericht deren Entscheid nicht aufhebt.
4.4 Schliesslich ist zu bedenken, dass der Beschwerdegegner - wiederum im Auftrag des Vizepräsidenten des Kantonsgerichts - am 5. Januar auf die Verfügung vom 12. Dezember zurückgekommen ist: Die Frage der Durchführung eines Verständigungsversuchs soll nunmehr der verwaltungsrechtlichen Abteilung anlässlich der mündlichen Verhandlung vorab zum Entscheid vorgelegt werde. Damit wird die Abteilung zugleich auch über den im Gesuch mit enthaltenen Antrag auf Durchführung eines Augenscheins entscheiden müssen. Insofern liegt - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - keine "beharrliche Weigerung" vor, einen Versöhnungsversuch bzw. einen Augenschein durchzuführen, sondern es wurde lediglich beschlossen, diese Fragen dem Gericht vorzulegen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern sich daraus der Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit des Beschwerdegegners ergeben soll.
5.
Nach dem Gesagten durfte der Vizepräsident des Kantonsgerichts das Ausstandsgesuch abweisen, ohne gegen Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu verstossen. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 156 und 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Vizepräsidenten des Kantonsgerichts Appenzell I.Rh. schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. April 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: