Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.102/2006 /vje

Urteil vom 20. Juni 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Müller,
Gerichtsschreiber Feller.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Christof Müller,

gegen

Departement für Inneres und Volkswirtschaft
des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude,
8510 Frauenfeld,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden,

Kantonstierarzt Paul Witzig, Veterinäramt des Kantons Thurgau, 8510 Frauenfeld.

Gegenstand
Art. 9 und 29 BV (Ausstand des Kantonstierarztes),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau
vom 22. März 2006.

Sachverhalt:
A.
X._____ führt einen Viehhandelsbetrieb in A._____, Gemeinde B._____. Am 31. Dezember 2002 wurde sein Betrieb nach Voranmeldung kontrolliert. Gestützt auf die Betriebsbesichtigung stellte der Kantonstierarzt des Kantons Thurgau mit Verfügung vom 19. Februar 2003 gravierende Mängel im Bereich Tierverkehr und entsprechend einen Verstoss gegen tierseuchenpolizeiliche Vorschriften fest; er machte X._____ verschiedene Auflagen. Am 29. April 2003 erging eine Verwarnung. Am 27. August 2003 nahm der Kantonstierarzt eine angekündigte Nachkontrolle auf dem Betrieb vor und stellte mit Verfügung vom 8. September 2003 wiederum Mängel, insbesondere im Bereich Tierverkehr, und den Verstoss gegen tierseuchenpolizeiliche Vorschriften fest; die Verfügung enthielt erneut Auflagen; zudem erstattete der Kantonstierarzt Strafanzeige an das Bezirksamt Weinfelden, welches eine Strafverfügung gegen X._____ erliess.

Am 29. September 2005 wurde eine weitere, diesmal unangemeldete Nachkontrolle im Betrieb von X._____ durchgeführt. Gestützt darauf erging am 30. September 2005 eine Verfügung des Kantonstierarztes, worin dieser verschiedene den Bereich Tierverkehr betreffende Unregelmässigkeiten auflistete und zudem einen Umstand (Haltung einer kranken Kuh) schilderte, den er als unter dem Gesichtspunkt der Tierschutzgesetzgebung bedeutsam erachtete. Er schränkte die Verfügung - unter Vorbehalt weiterer Abklärungen in den Bereichen Tierverkehr und Tierarzneimitteleinsatz - auf den Bereich des Tierschutzes ein und stellte fest, dass der kran-

ken Kuh die vorgeschriebene Pflege nicht gewährt worden sei, weshalb ein Verstoss gegen die Tierschutzvorschriften vorliege. X._____ wurde verpflichtet, ab sofort Pflege und Behandlungen für verletzte und kranke Tiere so zu gestalten, dass sie den Tierschutzvorschriften entsprechen. Zugleich erstattete der Kantonstierarzt Strafanzeige beim zuständigen Bezirksamt. Gestützt auf die Verfügung vom 30. September 2005 erliess die Kontrollstelle für Oekomassnahmen und Labelproduktion am 14. Oktober 2005 einen Konformitätsentscheid, womit gegen X._____ ein Abzug von Fr. 200.– wegen Nichteinhaltung des
qualitativen Tierschutzes verfügt wurde; der Entscheid wurde am 5. November 2005 auf Rekurs hin wegen fehlender Rechtskraft der Verfügung des Kantonstierarztes aufgehoben.
Ein gegen seine Verfügung vom 30. September 2005 erhobenes Wiedererwägungsgesuch wies der Kantonstierarzt am 13. Oktober 2005 ab. Am 15. Oktober 2005 erhob X._____ gegen die Verfügung vom 30. September 2005 Rekurs an das Departement für Inneres und Volkswirtschaft. Am 24. Oktober 2005 ergänzte er den Rekurs.

Im Nachgang zur Kontrolle vom 29. September 2005 erliess der Kantonstierarzt am 17. November 2005 eine weitere Verfügung, nunmehr zum Bereich Tierverkehr und Tierarzneimitteleinsatz. Er stellte teils massive Verletzungen der Tierseuchengesetzgebung fest. Im Zusammenhang mit der Dokumentation von Tierbehandlungen sodann wurde ein Verstoss gegen die Landwirtschafts- und Heilmittelgesetzgebung festgestellt. X._____ wurde zur künftigen Einhaltung der Vorschriften aufgefordert. Zudem wurde ihm der Entzug des Viehhandelspatentes angedroht, falls weiterhin vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzungen von tierseuchenpolizeilichen Vorschriften festgestellt würden.
B.
X._____ erhob am 21. November 2005 auch gegen die Verfügung vom 17. November 2005 Rekurs an das Departement für Inneres und Volkswirtschaft. Nebst der Aufhebung der angefochtenen Verfügung beantragte er die Eröffnung einer Disziplinaruntersuchung gegen den Kantonstierarzt und dessen disziplinarische Sanktionierung mit mindestens einem Verweis. Zudem ersuchte er darum, der Kantonstierarzt sei mit superprovisorischem Präsidialentscheid als befangen zu erklären und in den Ausstand zu versetzen. Das Departement, welches die Rekursverfahren betreffend die Verfügungen vom 30. September und 17. November 2005 vereinigte, lehnte eine Disziplinierung des Kantonstierarztes ebenso ab wie das gegen ihn gerichtete Ausstandsbegehren (Schreiben vom 24. November 2005, betreffend Ausstandsbegehren zusätzlich Schreiben vom 5. Dezember 2005). Nachdem ein förmlicher Entscheid über das Ausstandsbegehren verlangt worden war, wies das Departement den Kantonstierarzt an, bis zur Eröffnung eines entsprechenden Zwischenentscheids an keinem neuen X._____ betreffenden Entscheid des Veterinäramtes mitzuwirken. Am 22. Dezember 2005 wies es das Ausstandsbegehren ab. Gegen diesen Zwischenentscheid erhob X._____ am 31. Dezember 2005 Beschwerde an das
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau mit dem Antrag, der Kantonstierarzt sei in ihn betreffenden Sachen als befangen zu erklären und in den Ausstand zu versetzen. Der Präsident des Verwaltungsgerichts ordnete am 3. Januar 2006 superprovisorsch an, dass der Kantonstierarzt bis zum Entscheid über dieses Beschwerdeverfahren an keinem an die Adresse von X._____ gerichteten neuen Entscheid mitwirken dürfe. Am 24. Januar 2006 reichte X._____ eine weitere Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein, die sich gegen einen Entscheid des Departements für Inneres und Volkswirtschaft vom 18. Januar 2006 richtete, womit dieses wegen Nichtleisten des Kostenvorschusses auf die Rekurse vom 15./24. Oktober und vom 21. November 2005 nicht eingetreten war.

Am 22. März 2006 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde vom 24. Januar 2006 teilweise gut, soweit darauf eingetreten werden konnte, und hob den Nichteintretensentscheid vom 18. Januar 2006 auf, sodass das Departement die bei ihm anhängig gemachten Rekursverfahren weiterzuführen hat. Demgegenüber wies es die Beschwerde vom 31. Dezember 2005 gegen den Zwischenentscheid vom 22. Dezember 2005 betreffend Ausstand ab.
C.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 17. April 2006 beantragt X._____ dem Bundesgericht, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 22. März 2006 sei aufzuheben, soweit damit die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Sachen Befangenheit und Ausstand des Kantonstierarztes abgewiesen worden ist.

Das Verwaltungsgericht stellt den Antrag, die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Departement für Inneres und der Kantonstierarzt beantragen Abweisung der Beschwerde.
D.

Der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung hat es mit Verfügung vom 19. April 2006 abgelehnt, dem Gesuch des Beschwerdeführers, den Kantonstierarzt vorsorglich bis zum Abschluss des bundesgerichtlichen Verfahrens in den Ausstand zu versetzen, superprovisorisch zu entsprechen. Mit dem vorliegenden Urteil erübrigt sich ein zusätzlicher separater Entscheid über das Gesuch.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der Entscheid des Verwaltungsgerichts wird nur insofern angefochten, als er die Frage des Ausstands des Kantonstierarztes zum Gegen-stand hat. Insofern stellt er einen Vor- oder Zwischenentscheid dar, wogegen, unabhängig von der materiellen Rechtsgrundlage des Hauptstreits, grundsätzlich allein die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Urteil 2P.78/2005 vom 21. Juli 2005 E. 1); dieses Rechtsmittel ist insbesondere unter dem Gesichtswinkel von Art. 87 Abs. 1 OG zulässig. Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen im Wesentlichen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde, soweit im Sinne von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG formgültig Rügen erhoben werden, einzutreten.
2.
Der Beschwerdeführer wirft dem Verwaltungsgericht vor, sein Entscheid leide an einem inneren, nicht auflösbaren Widerspruch, und rügt Rechtsverweigerung. Die diesbezüglichen Ausführungen in der Beschwerdeschrift (Ziff. 29-36) sind nicht nachvollziehbar. Sowohl das Departement wie auch das Verwaltungsgericht haben abschliessend geprüft, ob aus heutiger Sicht Gründe vorliegen, die den Kantonstierarzt als befangen erscheinen liessen und seinen Ausstand erforderten. Daran ändert der Umstand nichts, dass nicht schon abschliessend untersucht wurde, wie es sich mit der Begründetheit der gegen den Kantonstierarzt erhobenen Vorwürfe verfahrensrechtlicher Art verhält. Das Vorgehen der kantonalen Behörden, über Ausstandsgründe vor einem abschliessenden Sachentscheid zu befinden, ist nicht nur zulässig, sondern grundsätzlich geboten. Ob im kantonalen Verfahren der Natur der behaupteten verfahrensrechtlichen Mängel für die Zwecke eines Ausstandsverfahrens genügend Rechnung getragen worden ist, ist im Zusammenhang mit der Beurteilung des materiellen Ausstandsentscheids zu prüfen. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern der Beschwerdeführer dadurch eine Rechtsverweigerung erlitten haben könnte, dass die Ausstandsfrage nur im Hinblick auf den
Zeitraum der Hängigkeit des materiellen Rekursverfahrens beurteilt wurde. Sollten sich, nach Abweisung des Ausstandsbegehrens, im Laufe des weiteren kantonalen Verfahrens massgebliche neue Anhaltspunkte für eine Befangenheit des Kantonstierarztes ergeben, könnte ein neues Ausstandsgesuch gestellt werden.
Schon allein aus diesen Gründen entbehrt der Vorwurf grob willkürlichen Verhaltens (Beschwerdeschrift Ziff. 66-77) jeglicher Grundlage, und weitere Ausführungen zu dieser Rüge erübrigen sich.
3.
3.1 Das Veterinäramt bzw. der Kantonstierarzt ist keine richterliche Behörde, sondern eine Administrativbehörde. Wann Mitglieder einer solchen in den Ausstand zu treten haben, bestimmt sich nach dem anwendbaren (hier kantonalen) Verfahrensrecht und nach den aus Art. 29 Abs. 1 BV (bzw. Art. 4 aBV) abgeleiteten Grundsätzen (BGE 125 I 119 E. 3b ff. S. 123 ff., 209 E. 8 S. 217 ff.; Urteil 2P.19/2003 vom 29. Juli 2003 E. 4.2).

Der Beschwerdeführer hat sein Ausstandsbegehren im Kanton gestützt auf § 7 Abs. 1 Ziff. 4 des Thurgauer Gesetzes vom 23. Februar 1981 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) gestellt. Danach haben Behördemitglieder und Personen, die von Kanton oder Gemeinden gewählt, angestellt oder beauftragt sind, von Amtes wegen in Ausstand zu treten in Verfahren, in denen sie ein persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen befangen sind. Dass sich aus dieser kantonalrechtlichen Norm weitergehende Ausstandspflichten als aus Art. 29 Abs. 1 BV ergeben würden, macht der Beschwerdeführer nicht geltend. Er rügt die Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV. Zu prüfen ist somit, ob die Abweisung des Ausstandsbegehrens vor Art. 29 Abs. 1 BV standhält.
3.2 Gleich wie Art. 30 Abs. 1 BV verpflichtet Art. 29 Abs. 1 BV eine Amtsperson zum Ausstand, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 196 E. 2b S. 198 f.). Der Beschwerdeführer legt Wert darauf, dass von einem subjektiv-objektiven Massstab auszugehen sei. Dies bedeutet, dass die objektivierte Beurteilung der Befangenheit aus der Sicht der Verfahrensbeteiligten zu erfolgen hat, was aber nicht heisst, dass auf die persönliche Befindlichkeit desjenigen abzustellen ist, der das Ausstandsbegehren stellt. Entscheidend ist vielmehr, wie ein unbefangener und vernünftiger Dritter in der Lage des Verfahrensbeteiligten die Situation einschätzen würde (Benjamin

Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 91 f. mit zahlreichen Hinweisen).

Bei Ausstandsbegehren gegen Verwaltungsbehörden ist den jeweiligen konkreten Verhältnissen in besonderem Masse Rechnung zu tragen (BGE 125 I 209 E. 8a S. 218). So wirkt sich etwa die Art der Funktion, die das abgelehnte Behördemitglied erfüllt, auf die Beurteilung des gegen ihn gerichteten Ausstandsbegehrens aus (BGE 125 I 119 E. 3f S. 124; zum Erfordernis einer funktionsbezogenen differenzierten Betrachtungsweise auch Benjamin Schindler, a.a.O., S. 66 ff.). Der Kantonstierarzt ist verantwortlich für die Durchsetzung unter anderem des Tierseuchen- und des Tierschutzgesetzes; er hat in diesen Bereichen Aufsichtskompetenzen und muss dabei vorab den im Spiel stehenden öffentlichen Interessen Rechnung tragen. Er hat vorliegend in Wahrnehmung dieser Aufgaben als erste Instanz verfügt. Wohl ist er dabei an die Rechtsordnung gebunden; er unterscheidet sich bei der Ausübung dieser Tätigkeit aber nicht nur von einem Richter, sondern auch von einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz, die insofern justizmässig handelt, als sie als Mittler zwischen einer verfügenden Behörde und dem Verfügungsbetroffenen auftritt. Als erstverfügende Amtsperson darf er bis zu einem gewissen Grade "parteiisch" (Interessenvertreter des Gemeinwesens) sein.
Gegen seine Anordnungen steht denn auch ein Rechtsmittel an eine verwaltungsinterne Instanz zur Verfügung, deren Entscheid noch an ein Gericht weitergezogen werden kann. Für ihn gilt in besonderem Masse, was generell für nicht richterliche Amtspersonen gilt: Diese haben im Wesentlichen nur dann in den Ausstand zu treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben, zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber der Partei ihre persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht haben (Urteil 1P.208/2001 vom 16. Juli 2001 E. 3b, mit Hinweisen) oder wenn ihnen Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen sind, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wiegen und auf eine gravierende Verletzung ihrer Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinauslaufen (vgl. BGE 125 I 119 E. 3e S. 124).
3.3 Der Beschwerdeführer begründet das Ausstandsbegehren damit, dass der Kantonstierarzt ihm zustehende Verfahrens- und Parteirechte mehrfach grob verletzt habe. Er geht bereits insofern von falschen Voraussetzungen aus, als er annimmt, die kantonalen Behörden hätten das Vorliegen der von ihm gerügten Verfahrensfehler grundsätzlich anerkannt. Entsprechende Äusserungen lassen sich weder dem Rekursentscheid des Departements noch dem Beschwerdeentscheid des Verwaltungsgerichts entnehmen. Was die geltend gemachten Verfahrensmängel betrifft, ist Folgendes festzuhalten:
Der Beschwerdeführer wirft dem Kantonstierarzt vor, dass dieser ihm insgesamt vier Mal vor Erlass einer Verfügung das rechtliche Gehör verweigert habe. Nun beschreibt er in der - sonst überaus weitschweifigen - staatsrechtlichen Beschwerde selber die angeblich gehörsverletzende Vorgehensweise nicht näher, was unter dem Gesichtswinkel von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG problematisch erscheint. (Bloss) aus dem angefochtenen Entscheid ergibt sich, dass der Gehörsverweigerungsvorwurf auf dem Umstand basiert, dass der Kantonstierarzt seine Verfügungen vom 30. September und 17. November 2005 auf die Betriebskontrolle vom 29. September 2005 stützte, ohne dass er das dort Vorgefundene in einem Protokoll festhielt und dieses zuvor dem Beschwerdeführer zur Stellungnahme vorlegte; ähnlich war der Kantonstierarzt schon bei früheren Betriebskontrollen vorgegangen. Das Verwaltungsgericht hat darauf verzichtet, diesen Gehörsverweigerungsvorwurf abschliessend zu prüfen. Es hat sich auf eine kurze Beschreibung der tatsächlichen Abläufe und der einzelnen Handlungen des Kantonstierarztes beschränkt (S. 18 und 19 des angefochtenen Entscheids). Die erklärtermassen bloss summarische Prüfung genügte vorliegend, um den Vorwurf schwerwiegender Verfahrensmängel
zurückzuweisen. Von Verfassungs wegen lässt sich nicht allgemein eine Protokollierungspflicht in dem Sinn statuieren, dass jederzeit über alle Verfahrensvorgänge ein Protokoll erstellt werden muss, zu welchen in jedem Fall noch vor Erlass eines Entscheids Stellung genommen werden kann. Eine weitgehende Protokollierungspflicht besteht etwa bei Zeugenbefragungen (vgl. BGE 126 I 15), und sie ist insbesondere im Strafprozess streng zu handhaben (neuestens Urteil 2P.399/2005 vom 8. Mai 2006 E. 3.1). Was das Festhalten von Ergebnissen eines Augenscheins betrifft, so wird es in einem Verwaltungsverfahren regelmässig genügen, wenn diese in den Erwägungen des (der Anfechtung zugänglichen) Entscheids festgehalten sind (BGE 130 II 473 E. 4.2 S. 478). Vorliegend war an der Betriebskontrolle nebst dem Kantonstierarzt auch der Amtstierarzt zugegen, und die einzelnen Beanstandungen wurden dem Beschwerdeführer vor Ort mündlich mitgeteilt und kommentiert. Die Ergebnisse der Betriebsbesichtigung wurden danach in den Verfügungen vom 30. September und 17. November 2005, soweit für den jeweiligen Verfügungsgegenstand erforderlich, insge-samt sehr detailliert, gleichsam wie in einem Protokoll, wiedergegeben. Unter diesen Umständen kann von gravierenden

Verfahrensverletzungen, die ihrer Natur nach auf eine Voreingenommenheit des Kantonstierarztes schliessen liessen, von vornherein keine Rede sein (s. zur Frage der Protokollierung bei Betriebskontrollen durch den Thurgauer Kantonstierarzt Urteil 2A.4/2005 vom 4. Juli 2005 E. 3.3). Dass andere Behörden als der Kantonstierarzt teilweise möglicherweise voreilig auf dessen Anzeigen reagiert haben, ist für die Beurteilung des gegen ihn gerichteten Ausstandsbegehrens unerheblich. Die kantonalen Behörden haben Art. 29 Abs. 1 BV nicht verletzt, wenn sie ohne abschliessende Befassung mit den verfahrensrechtlichen Rügen eine Befangenheit des abgelehnten Kantonstierarztes verneint haben.
4.
Soweit formgültig Rügen erhoben worden sind, ist die staatsrechtliche Beschwerde vollumfänglich unbegründet und abzuweisen.

Entsprechend sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Anspruch auf Parteientschädigung hat er als unterliegende Partei ebenso wenig wie der Kantonstierarzt, der in seiner amtlichen Eigenschaft betroffen ist (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Departement für Inneres und Volkswirtschaft, dem Veterinäramt, Kantonstierarzt und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 20. Juni 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: