



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, lic. iur. Felix Gysi
Dr. iur. Matthias Suter und Ersatzrichter lic. iur. Ivo Klingler
Gerichtsschreiber: lic. iur. George Kammann

U R T E I L vom 18. Dezember 2018

in Sachen

A.B., Baar
Beschwerdeführer

gegen

- 1. Manuela Weichelt-Picard**, Frau Landammann, Direktorin des Innern, Postfach 146, 6301 Zug
- 2. Regierungsrat des Kantons Zug**, Regierungsgebäude, 6301 Zug
Beschwerdegegner

weiter verfahrensbeteiligt:

- 1. Gemeinderat Baar**, Rathausstrasse 2, Postfach, 6341 Baar
- 2. C.D.**, Baar

betreffend

Ausstandsbegehren gegen die Direktorin des Innern
(Baubewilligung temporäre Asylsiedlung Obermüli, Baar)

A. Die C.D., Baar, beabsichtigt, auf ihrem noch unüberbauten Areal "Obermüli Süd" eine zeitlich befristete Wohnsiedlung für asylsuchende Familien und Einzelpersonen zu erstellen. Das entsprechende Baugesuch vom 14. Januar 2016 umfasst ein temporäres sowie mobiles (dreigeschossiges) Wohngebäude für Asylsuchende, welches mit insgesamt 16 Wohneinheiten, einem Gemeinschaftsraum mit separater Waschküche, einem Büro und einem Technikraum Platz für rund 100 Personen bietet. Zudem sieht das Bauprojekt eine vom Hauptgebäude abgesetzte Kleinbaute vor. Dieser Raum dient dem Abstellen von Kinderwagen und der Unterbringung eines Teils der technischen Geräte und kann aufgrund seines südlichen Vordachs als gedeckter Velounterstand genutzt werden. Das Bauvorhaben soll am westlichen Rand des GS 378 realisiert werden. Gemäss Zonenplan der Gemeinde Baar befindet sich der nördliche Teil des Baugrundstücks in der Wohnzone W3 und der südliche Parzellenteil in der Wohn- und Arbeitszone WA4. Als überlagernde Festlegung gilt die Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume gemäss § 11 Abs. 5 Bauordnung Baar (BO Baar). Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) gehört das Baugrundstück zum Ortsbild von nationaler Bedeutung "Spinnerei an der Lorze" und wird als Umgebungszone V mit Erhaltungsziel a deklariert. Das Bauvorhaben liegt zudem im Umgebungsschutz schützenswerter Baudenkmäler sowie im Perimeter des im Jahr 2015 durch den Gemeinderat Baar festgesetzten Quartiergestaltungsplans "Obermüli Süd".

Das Baugesuch wurde am 22. und 29. Januar 2016 im Amtsblatt publiziert und lag bis am 10. Februar 2016 öffentlich auf. Während der Auflagefrist wurden insgesamt 59 Einsprachen (zum Teil in Form von Sammeleinsprachen) gegen das Bauvorhaben eingereicht. Mit Entscheid vom 1. Juni 2016 erteilte der Gemeinderat Baar unter Auflagen und Bedingungen die baurechtliche Bewilligung für die temporäre Asylsiedlung (Zwischenraum) auf GS 378. Gleichzeitig wies er die Einsprachen ab, soweit er darauf eintrat.

Gegen die Entscheide des Gemeinderats Baar erhoben folgende in Baar wohnhafte Personen Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat: E. und F. (Beschwerdeführende 1); G. (Beschwerdeführende 2); H. (Beschwerdeführende 3); I., J., K. und L. (Beschwerdeführende 4); M. und N. (Beschwerdeführende 5); O. und P. (Beschwerdeführende 6); A.B. und Q. (Beschwerdeführende 7). Die Beschwerdeführenden stellten in ihren Eingaben an den Regierungsrat übereinstimmend folgende Anträge: "1. Es sei der Entscheid des Gemeinderats Baar vom 1. Juni 2016 über die Einsprachen betreffend Baugesuch Nr. 8148, C.D., Baar, Temporäre Asylsiedlung Zwischenraum auf GS 378 aufzuheben. 2. Es sei die Baubewilligung vom 1. Juni 2016 betreffend Baugesuch Nr. 8148 betreffend Temporäre

Asylsiedlung Zwischenraum auf GS 378 aufzuheben. 3. Unter Kostenfolge zu Lasten des Gemeinderats Baar. 4. Es sei der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats unter Ausschluss von Frau Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, Direktorin des Innern, zu treffen." Die Beschwerdeführenden begründeten ihre Verwaltungsbeschwerden hinsichtlich ihres Antrags Ziffer 4 zusammengefasst damit, dass Frau Landammann Manuela Weichelt-Picard als Direktorin des Innern ein unmittelbares Interesse am Ausgang des vorliegenden Verfahrens habe. Aufgrund der Art ihrer Funktion als Direktorin des Innern bzw. als Vorgesetzte des kantonalen Sozialamts und des Amts für Denkmalpflege sowie aufgrund einer in der Zuger Zeitung vom 15. Juni 2016 gemachten Aussage erwecke sie in Sachen Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich den Anschein der Befangenheit und habe deshalb in den Ausstand zu treten.

Der Regierungsrat wies mit Beschluss vom 4. April 2017 das Ausstandsbegehren der Beschwerdeführenden 1, 2, 4, 5 (in Bezug auf N.), 6 und 7 (in Bezug auf A.B.) ab (Ziff. 1). Weiter erkannte er, auf die Verwaltungsbeschwerden von M. und Q. nicht einzutreten (Ziff. 2). Er stellte fest, die Vorsteherin der Direktion des Innern sei bei der Beurteilung der Verwaltungsbeschwerden betreffend Baubewilligung an die C.D. für eine temporäre Asylsiedlung (Zwischenraum) auf GS 378 nicht im Ausstand (Ziff. 3).

In der Begründung stellte der Regierungsrat fest, der Ausstand eines Mitglieds des Regierungsrats richte sich nach § 8 VRG i.V.m. § 7 GO RR. Gestützt darauf und die bundesgerichtliche Rechtsprechung stehe fest, dass die Direktorin des Innern weder ein persönliches Interesse an der zu behandelnden Sache habe noch aufgrund ihrer Funktion oder ihrer Äusserung in der Neuen Zuger Zeitung vom 15. Juni 2016 den Anschein der Befangenheit erwecke. Da die Beschwerdeführenden zudem keine weiteren ausstandsbegründenden Umstände dartun oder andere konkrete Anhaltspunkte in diesem Zusammenhang nennen würden und solche bei objektiver Betrachtung auch nicht ersichtlich seien, erweise sich die Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet und sei abzuweisen. Folglich habe die Direktorin des Innern bei der Behandlung der Verwaltungsbeschwerden nicht in den Ausstand zu treten.

B. Gegen diesen Beschluss erhob A.B., Baar, mit Eingabe vom 18. April 2017 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und stellte die Rechtsbegehren, es sei der Zwischenentscheid des Regierungsrates vom 4. April 2017 aufzuheben und die Ausstandspflicht von Frau Landammann Manuela Weichelt-Picard, Vorsteherin der Direktorin des Innern, festzustellen; es sei der Entscheid des Regierungsrates vom 11. April 2017 betreffend die

Baubewilligung an die C.D. für eine Asylsiedlung auf Grundstück Nr. 378 (GS 378), Gemeinde Baar, infolge der Verletzung der Ausstandspflicht von Frau Landammann Manuela Weichelt-Picard, Vorsteherin der Direktion des Innern, aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Regierungsrates.

Zur Begründung wurde ausgeführt, die Direktion des Innern habe im Auftrag des Zuger Regierungsrates die öffentliche Ausschreibung Nr. 884629 "Miete von Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich" vom 2. Oktober 2015 durchgeführt. Den Zuschlag habe die C.D., Baar, erhalten, obwohl diese gar nicht über ein zu vermietendes Objekt verfüge, was erstaune. Vielmehr habe die C.D. in einem ersten Schritt eine rechtskräftige Baubewilligung für die Erstellung einer Baute auf ihrem GS 378 einzuholen. Der Zuschlag des Regierungsrates an die C.D. sei von Anfang an auf eine Baubewilligung ohne Bebauungsplan ausgerichtet gewesen, und zwar in offensichtlicher Missachtung von § 11 Abs. 5 BO Baar. Zudem sei der Zuschlag in offensichtlicher Missachtung der für den Regierungsrat bzw. Kanton Zug als Mieterpartei verbindlichen und direkt anwendbaren Schutzziele gemäss ISOS ergangen (kein Baugebiet, Erhalt Freifläche sowie Empfehlung des Erlasses eines absoluten Bauverbots auf dem GS 378). Auch bei kantonalen Aufgaben seien die Schutzziele gemäss ISOS sowie Art. 6 Abs. 2 NHG zu beachten. Gemäss § 11 Abs. 5 BO Baar gelte für das GS 378 für Neubauten eine Bebauungsplanpflicht. Paragraph 11 Abs. 5 BO Baar sei zwingend anzuwenden, da es geltendes Recht darstelle, welches zudem rechtskräftig sei und vom Baarer Souverän – u.a. auch aufgrund der Beachtung gewisser öffentlicher Interessen – beschlossen worden sei. Da gemäss § 11 Abs. 5 BO Baar für Neubauten eine Bebauungsplanpflicht bestehe, erweise sich eine Baubewilligung für eine Neubaute auf dem GS 378 ohne Bebauungsplan von vornherein als hochgradig rechtswidrig, was deren Nichtigkeit zur Folge habe und von Amtes wegen festzustellen wäre. Zudem würde ohne Bebauungsplan auch § 3a Abs. 1 V PBG missachtet. Der Vollständigkeit halber bleibe zu erwähnen, dass gemäss § 4 Abs. 2 V PBG die Bebauungsplanpflicht auch für provisorische bzw. temporäre Bauten gelte. Dem Regierungsrat sei vollumfänglich beizupflichten, dass die Direktorin des Innern am Bau einer Asylsiedlung kein persönliches Interesse habe, was der Beschwerdeführer in der Tat zu Recht nicht geltend gemacht habe und auch im vorliegenden Verfahren nicht geltend mache. Ohne dass persönliche Interessen vorlägen, könne ein Ausstandsgrund ausnahmsweise aber gegeben sein, wenn das Behördenmitglied zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber einem jetzigen Verfahrensbeteiligten seine persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht habe (BGE 125 I 119 E. 3g; Urteil 1P.208/2001 vom 16. Juli 2001, E. 3b) oder wenn ihm Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen seien, die nach ihrer Natur oder wegen

ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wögen und auf eine gravierende Verletzung seiner Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinausliefen (vgl. BGE 125 I 119 E. 3e S.124). Nach dem Dafürhalten des Beschwerdeführers könne nach dem Vorgenannten sinngemäss – im vorliegend konkreten Einzelfall – ein Ausstandsgrund auch in der offensichtlichen Missachtung von § 11 Abs. 5 BO Baar im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung sowie der Zuschlagserteilung erblickt werden, da diese offensichtliche Missachtung von geltendem Recht in Form von § 11 Abs. 5 BO Baar besonders schwer wiege. Zudem hätten die Direktion des Innern sowie die Bauherrschaft seit Mai 2015 in Kontakt und schon damals in (Vor-)Vertragsverhandlungen gestanden (siehe Antwort des Regierungsrates des Kantons Zug vom 6. März 2016 auf die Kleine Anfrage betreffend Ausschreibung Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich der Kantonsräte R und S). Ein Submissionsverfahren unter Einbezug der C.D. hätte somit in der Folge unter gar keinen Umständen durchgeführt werden dürfen. Die folgende Aussage der Direktorin des Innern in der Neuen Zuger Zeitung vom 15. Juni 2016 (S. 21) sei daher im Lichte des Vorgenannten entsprechend zu werten bzw. zu lesen: "Wir haben die Erteilung der Baubewilligung zur Kenntnis genommen und hoffen, dass sich das Bauvorhaben realisieren lässt." Entscheidend sei, wie ein unbefangener und vernünftiger Dritter in der Lage des Verfahrens beteiligten die Situation einschätzen würde. Vorliegend schätze ein unbefangener und vernünftiger Dritte die vorliegend bestehenden Umstände nach objektiven Gesichtspunkten als geeignet ein, den Anschein der Befangenheit der Direktorin des Innern zu erwecken. Ein erweckter Anschein genüge bereits. Anwendbares Recht in Form von § 11 Abs. 5 BO Baar lasse sich nicht mit – im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens – verfahrensfremden Vorbringen aus dem "Asylbereich" aushebeln geschweige denn als nicht anwendbar "erklären". Diesen Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit im Kanton Zug gelte es zu korrigieren.

C. Am 11. Mai 2017 reichte die C.D. ihre Vernehmlassung ein. Sie verzichtete auf eine Stellungnahme zum Ausstandsbegehren selbst, brachte aber zum Ausdruck, die Bebauungsplanpflicht sei gemäss § 11 Abs. 5 BO Baar durch den behördenverbindlichen Quartiergestaltungsplan, verbunden mit der grundeigentümerverbindlichen Dienstbarkeit, ersetzt worden.

D. Am 15. Mai 2017 erhob A.B. Beschwerde gegen den Regierungsratsentscheid vom 11. April 2017 betreffend die vom Gemeinderat erteilte Baubewilligung und beantragte die Aufhebung des Entscheids des Regierungsrats sowie der Baubewilligung des Ge-

meinderats Baar vom 1. Juni 2016. Das Verfahren wurde unter der Nummer V 2017 59 eröffnet.

E. Mit Vernehmlassung vom 17. Mai 2017 beantragte der Gemeinderat Baar, 1. über die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei gleichzeitig zu befinden wie über allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 11. April 2017 betreffend Baubewilligung an die C.D. für eine temporäre Asylsiedlung (Zwischenraum) auf GS 378, Gemeinde Baar, 2. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, 3. alles unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Der Gemeinderat Baar machte geltend, es liege keine Missachtung von § 11 Abs. 5 BO Baar vor, weshalb daraus auch kein Ausstandsgrund für die Direktorin des Innern erkannt werden könne.

F. Auch die Direktorin des Innern beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 24. Mai 2017 die Abweisung der Beschwerde, alles unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Mit Verweis auf das Gutachten von Prof. Isabelle Häner (Rechtsgutachten über Fragen des Ausstands von Mitgliedern des Zuger Regierungsrats vom 4. Juli 2012, S. 19) legte die Direktorin des Innern besonderen Wert auf die Feststellung, dass der Ausstand eine Ausnahme darstelle, die nicht leichthin anzunehmen sei. In der Praxis bestehe die problematische Tendenz, den Ausstand zu rasch zu bejahen. Ein Ausstand müsse überzeugend begründet sein. Andernfalls bestehe die Gefahr einer nicht richtigen Besetzung des Regierungsrats, falls Ratsmitglieder zu Unrecht im Ausstand seien. Es müsse der Rechtsanspruch von Verfahrensparteien auf einen gemäss Volkswillen richtig zusammengesetzten Regierungsrat beachtet werden. Sie, die Direktorin des Innern, habe am Bau einer Asylsiedlung kein persönliches Interesse. Sie vertrete hier ausschliesslich öffentliche Interessen. Die beiden Entscheide des Regierungsrats vom 4. April und 11. April 2017 betreffend Baubewilligungsverfahren seien eingehend begründet und dokumentierten dadurch die Wertschätzung für die Anliegen des Beschwerdeführers. Eine allfällige "animosité particulière", wie sie vom Beschwerdeführer ins Spiel gebracht worden sei, sei nirgends auch nur ansatzweise ersichtlich. Mit Verweis auf die Ausführungen im Regierungsratsbeschluss vom 11. April 2017 führte die Direktorin des Innern weiter aus, es sei nicht nachvollziehbar, worin ein die Ausstandspflicht begründender "erreur de procédure ou d'appréciation particulièrement lourde" (BGE 125 I 124) oder eine "hochgradige Rechtswidrigkeit" (S. 4 Beschwerdeschrift unten) liegen sollte. Mit ihrer Aussage in der Neuen Zuger Zeitung vom 15. Juni 2016 habe sie nichts anderes gesagt, als vom Regierungsrat beschlossen worden sei. Zudem liege kein Ausstandsgrund vor, wenn ein Ratsmitglied in

einer Frage von öffentlichem Interesse in einem Interview sachlich seine politische, rechtliche oder ethische Haltung äussere. Fragen im Zusammenhang mit dem Thema Asyl interessierten die Öffentlichkeit ausserordentlich. Es liege durch die Aussage in der Zeitung keine Vorbefassung in einem früheren Verfahrensstadium und/oder in anderer Funktion vor, die das Verfahren als nicht mehr offen erscheinen lassen würden. Und schliesslich liege auch keine Vorbefassung durch "Vorvertragsverhandlungen" vor. Das Submissionsverfahren sei korrekt durchgeführt worden. Seien Mitglieder des Regierungsrats bei einem Geschäft in verschiedenen öffentlichen Funktionen tätig, sei nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Annahme eines Ausstandsgrunds Zurückhaltung geboten.

G. Auch die Baudirektion beantragte namens des Regierungsrats, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen. Die Auffassung des Beschwerdeführers, eine Baubewilligung für eine Neubaute auf dem GS 378 ohne Bebauungsplan sei hochgradig rechtswidrig und die ISOS-Schutzziele seien offensichtlich missachtet worden, sei unzutreffend. Der Beschwerdeführer zitiere § 11 Abs. 5 BO Baar unvollständig und negiere dabei Wesentliches. Auch habe sich der Regierungsrat mit den ISOS-Schutzzielen detailliert auseinandergesetzt und sei zum Schluss gelangt, dass weder unter der Annahme einer Bundesaufgabe noch im Falle des Vorliegens einer kantonalen (oder kommunalen) Aufgabe die Vorgaben des ISOS oder die Bestimmungen des NHG mit dem angefochtenen Entscheid verletzt worden seien. Ein Ausstandsgrund wegen offensichtlicher Verfahrens- oder Ermessensfehler bzw. wegen offensichtlicher Rechtsverletzungen sei somit nicht gegeben. Die gesetzlichen Zuständigkeiten für das vom Regierungsrat gewählte Beschaffungsmodell (Public Private Partnership [PPP]) lägen beim Regierungsrat, sowohl was die Vergabe des Auftrags an die C.D. als auch die Beurteilung der gegen die vom Gemeinderat Baar erteilte Baubewilligung eingereichte Beschwerde betreffe. Es sei daher nicht erkennbar, inwiefern für die Vorsteherin der Direktion des Innern ein Ausstandsgrund bzw. der Anschein der Befangenheit gegeben sein sollte. Die amtliche Mehrfachbefassung des Regierungsrats sei systembedingt und daher zulässig. Entscheidend komme hinzu, dass im Submissionsverfahren und in den in diesem Zusammenhang geführten (Vor-)Verhandlungen andere Rechtsgebiete und Rechtsfragen Thema bildeten als im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren.

H. Am 14. August 2017 reichte der Beschwerdeführer eine Replik ein. Darin brachte er vor, für Bauten, welche auf dem GS 378 in der Gemeinde Baar erstellt werden sollten, bedürfe es gemäss dem vom Gemeinderat Baar mit Gemeinderatsbeschluss festgesetzten und öffentlich aufgelegten Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd sowie dem öffentlich

beurkundeten Dienstbarkeitsvertrag eine Arealbebauungspflicht. Ohne Arealbebauungsplan für Bauten auf dem GS 378 seien die Voraussetzungen für das Ersetzen der Bebauungsplanpflicht offensichtlich nicht erfüllt (§ 11 Abs. 5 BO Baar). Eine Baubewilligung allein gestützt auf einen Quartiergestaltungsplan könne nicht erteilt werden. Die von der Direktorin des Innern in der Öffentlichkeit gemachte Aussage sei im Lichte der von Anfang an geplanten Verletzung von geltendem Recht in der Gemeinde Baar zu werten. Weiter komme die persönliche Interessenbindung der Direktorin des Innern via ihre Mitgliedschaft beim Verein Asylbrücke Zug hinzu. Der Verein habe u.a. zum Zweck, Menschen "aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich" bei deren Unterbringung zu unterstützen. Er pflege Kontakt sowie den fachlichen Austausch zu Behörden wie dem Regierungsrat. Für den Bereich "Asyl" innerhalb des Zuger Regierungsrats sei die Direktorin des Innern zuständig. Sie habe aufgrund der Interessenbindung zur Asylbrücke Zug ein offensichtliches Interesse daran, dass die Baute für die Unterbringung für Menschen aus dem "Asyl- und Flüchtlingsbereich" auf dem GS 378 gebaut werde.

I. Der Gemeinderat Baar schrieb in seiner Duplik vom 14. September 2017, was die Zulässigkeit der Abweichung von der im Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd bzw. in einem städtebaulichen Vertrag zwischen der Grundeigentümerin und der Einwohnergemeinde Baar statuierten Arealbebauungspflicht anbelange, so sei diese im Verfahren betreffend die Baubewilligung für die temporäre Asylsiedlung (V 17 59) und nicht im vorliegenden Verfahren bezüglich des Ausstands von der Direktorin des Innern zu prüfen.

J. Die Direktorin des Innern duplizierte am 15. September 2017. Bezüglich des Vereins Asylbrücke Zug führte sie aus, ein persönliches Interesse reiche nicht aus, um einen Ausstandsgrund zu begründen. Es müsse sich um ein *unmittelbares* persönliches Interesse handeln. Es bestehe demgegenüber kein Ausstandsgrund, wenn eine grosse Zahl von Personen von einem Entscheid potenziell betroffen sei und die Auswirkungen für das Ratsmitglied relativ gering oder nur mittelbar seien. Im Interesse der Funktionsfähigkeit der Behörden dürfe nicht jegliches persönliche Interesse, das ein Ratsmitglied möglicherweise mit vielen anderen Personen teile, einen Ausstandsgrund darstellen.

K. Am 16. September 2017 teilte die C.D. mit, sie behalte sich eine Stellungnahme zu den Aussagen des Beschwerdeführers bezüglich des Quartiergestaltungsplans, eines möglichen Arealbebauungsplans und der Baubewilligung der Gemeinde Baar in der Replik zum Verfahren V 17 59 vor.

L. Die Baudirektion führte am 18. September 2018 aus, das hier strittige Bauvorhaben habe mit dem Verein Asylbrücke Zug nichts zu tun. Der Verein Asylbrücke Zug sei daran in keiner Weise beteiligt oder habe sonst wie auf die Erstellung der temporären Asylsiedlung hingewirkt.

M. Es folgten keine weiteren Eingaben.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. a) Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt nicht vor.
- b) Bei Zwischenentscheiden folgt der Rechtsweg der Hauptsache. Nachdem es sich hier um einen selbständig eröffneten, prozessualen Zwischenentscheid über ein Ausstandsbegehren handelt, steht in Analogie zu Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen. Diese entspricht auch den übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist.
- c) Der Beschwerdeführer ist Adressat des angefochtenen Zwischenentscheids des Regierungsrats vom 4. April 2017 und nahm bereits am Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat teil. Er wohnt vom geplanten Bauvorhaben ca. 180 m entfernt. Die Beschwerdeberechtigung des Beschwerdeführers im Sinne von § 62 VRG ist zweifellos gegeben.
- d) Der angefochtene Beschluss ist am 12. April 2017 versandt worden, womit die am 18. April 2017 aufgebene Beschwerde ohne weiteres fristgerecht eingereicht worden ist.
- e) Ausstandsbegehren sind rechtzeitig einzureichen, d.h. sobald eine Partei vom Ausstandsgrund Kenntnis erhalten hat (vgl. § 9 Abs. 4 VRG). Auch diese Voraussetzung ist vorliegend offensichtlich erfüllt, indem der Beschwerdeführer sein Ausstandsbegehren

gleichzeitig mit seiner Beschwerde in der Sache selbst vorgebracht hatte. Zu Recht hat die Vorinstanz über das Ausstandsbegehren gegen die Direktorin des Innern unter Ausschluss von ihr entschieden.

f) Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde einzutreten.

g) Sind Verwaltungsentscheide des Regierungsrats Beschwerdegegenstand, wie vorliegend, so können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 1–5 VRG nur Rechtsverletzungen gerügt werden. Eine Ermessensüberprüfung ist dem Gericht dagegen verwehrt (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

2. a) Nach § 8 VRG gelten für die gemeindlichen Behörden die Ausstandsbestimmungen des Gemeindegesetzes, für die kantonalen Behörden jene der Geschäftsordnung des Regierungsrats. Nach § 7 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 26. September 2013 (GO RR, BGS 151.1) treten Ratsmitglieder bei Geschäften des Regierungsrats und der von ihnen geleiteten Direktion in den Ausstand, 1. wenn sie am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben; 2. wenn sie mit einer Person, die am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse hat, in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grade verwandt, verschwägert oder durch Ehe, Verlobung, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden sind; 3. wenn ihre eigenen Entscheide vor dem Regierungsrat angefochten werden; 4. wenn sie Vertreterinnen oder Vertreter einer Person sind, die am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse hat, oder für diese in der gleichen Sache tätig waren; 5. wenn sie bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich den Anschein der Befangenheit erwecken. Gemäss Absatz 2 legen Ratsmitglieder die Ausstandsgründe dar, wenn sie in den Ausstand treten. Über Ausstandsfragen entscheidet der Regierungsrat unter Ausschluss des betreffenden Ratsmitglieds (Abs. 3). Der Ausstand ist im Protokoll festzuhalten (Abs. 4).

b) Entscheide einer unrichtig zusammengesetzten Behörde sowie Entscheide, die unter Verletzung der Ausstandspflicht zustande gekommen sind, sind anfechtbar oder nichtig und können durch die Rechtsmittelinstanz aufgehoben werden. Ausstandsregeln sollen die objektive Prüfung einer Sach- oder Rechtsfrage durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde sicherstellen (vgl. BGE 137 II 431 E. 5.2). Die Unbefangenheit von Verwaltung und Justiz ist ein wichtiger Garant für das Vertrauen der Bevölkerung

in die staatlichen Behörden (vgl. Benjamin Schindler, *Befangenheit der Verwaltung*, Zürich 2002, S. 48).

Der Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf unparteiische Beurteilung ist grundrechtlicher Natur und in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) in allgemeiner Weise und in Art. 30 Abs. 1 BV für gerichtliche Verfahren verankert. Verwaltungsinterne Behörden wie Direktionen und Ämter sind in eine Hierarchie eingebunden, in welcher die Regierung als oberste Behörde politische Verantwortung trägt; sie stellen deshalb keine unabhängigen Gerichte dar. Bezüglich der Unparteilichkeit ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 BV für die Mitglieder von Verwaltungsbehörden indessen ein Anspruch, der mit den entsprechenden Gehalten von Art. 30 Abs. 1 BV weitgehend übereinstimmt. Im Ergebnis ist an die Unparteilichkeit der Personen, die in verwaltungsinternen Verfahren entscheiden, deshalb der gleich strenge Massstab anzulegen wie an die Unparteilichkeit von Richterinnen und Richtern (vgl. Regina Kiener, in: Alain Griffel, *VRG*, 3. A., Zürich 2014, § 5a Rz. 4, mit Hinweisen; Kiener/Rütsche/Kuhn, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 530). In der Praxis ist jeweils der Funktion und Aufgabe der Verwaltungsbehörde Rechnung zu tragen, und entsprechend kann die Rechtsprechung zur richterlichen Unabhängigkeit nicht in jedem Fall unbesehen übertragen werden (Schindler, a.a.O., S. 66). Nach der Rechtsprechung sind die Voraussetzungen für eine Befangenheit und damit eine Ausstandspflicht generell dann gegeben, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds zu erwecken. Diese Umstände können in der Person des Verwaltungsbeamten oder des Richters selber liegen, andererseits auf äusseren Gründen wie namentlich der Verfahrens- oder Gerichtsorganisation beruhen (BGE 136 I 207 E. 3.2). Eine tatsächliche Befangenheit ist nicht erforderlich und ohnehin kaum je zu beweisen, handelt es sich bei der Befangenheit doch um einen inneren Zustand. Vielmehr genügt es, wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Der Anschein muss jedoch in objektiver Weise begründet sein, während es auf das subjektive Empfinden der Partei, welche die Befangenheit behauptet, nicht ankommt (Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., Rz. 544, vgl. BGE 119 V 456 E. 5b; 137 II 431 E. 5.2). Verfahrensrechtlich muss es genügen, wenn die den Ausstand begründenden Tatsachen glaubhaft gemacht sind (vgl. analog § 9 Abs. 4 VRG).

c) Was den Anspruch auf (institutionelle) Unabhängigkeit betrifft, ist eine analoge Anwendung von Art. 30 Abs. 1 BV zumindest in Bezug auf verwaltungsinterne Behörden

zu verneinen. Denn verwaltungsinterne Behörden sind schon von Verfassungs wegen nicht als unabhängige Institutionen ausgestaltet, sondern in eine Hierarchie eingebunden, deren oberste Behörde (Regierung) politische Verantwortung trägt (vgl. Art. 178 Abs. 1 BV; Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., Rz. 530). Der Regierungsrat ist gegenüber dem Gemeinderat, dessen Entscheid als Baubewilligungsbehörde angefochten wurde, sowohl Aufsichtsinstanz (§§ 33 ff. des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980, GG; BGS 171.1) wie auch Beschwerdeinstanz (§ 40 Abs. 1 VRG). In den verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren wird die Behörde quasi als Justizorgan tätig, bei der administrativen Aufsicht und vor allem in der gesetzlich vorgegebenen Zusammenarbeit dagegen als Verwaltungsorgan. Von daher sind verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen stärker mit den Vorinstanzen verbunden als gerichtliche (Schindler, a.a.O., S. 70).

3. Unbestritten ist, dass im vorliegenden Fall weder der Ausstandsgrund der Verwandtschaft noch der Schwägerschaft in Frage steht. Weiter bestätigt auch der Beschwerdeführer – zumindest in seiner Beschwerdeschrift –, dass keine persönlichen Interessen der Direktorin des Innern an dem umstrittenen Projekt bestehen. Weder ist sie vom Ausgang des Verfahrens in schutzwürdigen Interessen berührt und daher selber als Partei des Verfahrens zu betrachten. Noch hat sie indirekt ein persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens, wie es etwa der Fall wäre, wenn sie als Privatperson in einem Organ einer verfahrensbeteiligten juristischen Person, also etwa der C.D., vertreten wäre. Ebenso wenig wird behauptet, sie besitze im Gebiet Obermüli Süd oder in einer vom umstrittenen Projekt begünstigten Nähe Grundeigentum. Dasselbe gilt für mögliche Ausstandsgründe aus Ehe, eingetragener Partnerschaft, faktischer Lebensgemeinschaft, Verwandtschaft oder Schwägerschaft, Freundschaft oder Feindschaft zu einer Partei des Verfahrens. Auch hat offenbar nie ein Vertretungsverhältnis zu einer Partei bestanden. Auch persönliche Beziehungen der Direktorin des Innern zu Beteiligten des Baubewilligungs- oder vorangegangenen Vergabeverfahrens sind nicht ersichtlich oder geltend gemacht worden.

Wie es sich mit der vom Beschwerdeführer in seiner Replik vorgebrachten Interessenverbindung der Direktorin des Innern bezüglich des Vereins Asylbrücke Zug verhält, wird weiter unten zu behandeln sein.

4. Der Beschwerdeführer beruft sich auf den Auffangtatbestand von § 7 Abs. 1 Ziff. 5 GO RR, das heisst, er macht sinngemäss geltend, dass die Direktorin des Innern bei der Behandlung der Beschwerde gegen die vom Gemeinderat Baar erteilte Baubewilligung für

die temporäre Asylsiedlung bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich den Anschein der Befangenheit erwecke.

a) Zunächst macht der Beschwerdeführer diesbezüglich im Wesentlichen geltend, die Direktion des Innern habe im Auftrag des Zuger Regierungsrats die öffentliche Ausschreibung Nr. 884629 "Miete von Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich" vom 2. Oktober 2015 durchgeführt. Den Zuschlag habe die C.D., Baar, erhalten, obwohl sie erstaunlicherweise gar nicht über ein zu vermietendes Mietobjekt verfüge, sondern zuerst eine rechtskräftige Baubewilligung für die Erstellung einer Baute auf ihrem GS 378 einholen müsse. Der Zuschlag des Regierungsrats an die C.D. sei von Anfang an auf eine Baubewilligung ohne Bebauungsplan ausgerichtet gewesen, und zwar in offensichtlicher Missachtung der Bebauungsplanpflicht von § 11 Abs. 5 BO Baar und der für den Regierungsrat bzw. Kanton Zug als Mieterpartei verbindlichen und direkt anwendbaren Schutzziele gemäss ISOS. Eine Baubewilligung für eine Neubaute auf dem GS 378 ohne Bebauungsplan, und zwar auch für provisorische bzw. temporäre Bauten, erweise sich als hochgradig rechtswidrig. Dem Regierungsrat sei beizupflichten, dass die Direktorin des Innern am Bau einer Asylsiedlung kein persönliches Interesse habe. Ohne dass persönliche Interessen vorlägen, könne ein Ausstandsgrund ausnahmsweise aber gegeben sein, wenn einem Behördenmitglied Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen seien, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wögen und auf eine gravierende Verletzung der Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinausliefen. Im vorliegenden, konkreten Einzelfall könne sinngemäss ein Ausstandsgrund auch in der offensichtlichen Missachtung von § 11 Abs. 5 BO Baar im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung sowie der Zuschlagserteilung erblickt werden, da die offensichtliche Missachtung von geltendem Recht in Form von § 11 Abs. 5 BO Baar besonders schwer wiege. Anwendbares Recht in Form von § 11 Abs. 5 BO Baar lasse sich nicht mit – im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens – verfahrensfremden Vorbringen aus dem "Asylbereich" aushebeln oder als nicht anwendbar "erklären". Diesen Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit im Kanton Zug gelte es zu korrigieren.

In seiner Replik bringt der Beschwerdeführer zusätzlich vor, für Bauten, welche auf dem GS 378 in der Gemeinde Baar erstellt werden sollen, bedürfe es gemäss dem vom Gemeinderat Baar mit Gemeinderatsbeschluss festgesetzten und öffentlich aufgelegten Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd sowie dem öffentlich beurkundeten Dienstbarkeitsvertrag einer Arealbebauungspflicht. Ohne Arealbebauungsplan für Bauten auf dem GS 378 seien die Voraussetzungen für das Ersetzen der Bebauungsplanpflicht offensicht-

lich nicht erfüllt (§ 11 Abs. 5 BO Baar). Eine Baubewilligung allein gestützt auf einen Quartiergestaltungsplan könne nicht erteilt werden. Auch darin sei eine Verletzung von geltendem Recht zu erkennen.

b) Wenn der Beschwerdeführer eine Befangenheit der Direktorin des Innern aus von ihm als rechtswidrig erachteten Entscheiden herleitet, die sie selber veranlasst oder an denen sie mitgewirkt haben soll, so ist zunächst zu bemerken, dass Fehlentscheide im Sinne der Verletzung materiellen Rechts oder Verfahrensfehler grundsätzlich keinen Ausdruck von persönlichem feindseligen – oder voreingenommenen – Verhalten und damit einen Befangenheitsgrund darstellen, sondern als solche auf dem ordentlichen Rechtsweg zu rügen sind. Auf eine Befangenheit kann nur dann geschlossen werden, wenn es sich um besonders krasse und wiederholte Irrtümer handelt, die zugleich eine Amtspflichtverletzung darstellen und sich einseitig zulasten einer Partei auswirken (Kiener, a.a.O., § 5a Rz. 21; Schindler, a.a.O., S. 137; BGE 125 I 119 E. 3e).

c) Es ist weiter festzustellen, dass das vom Beschwerdeführer angeführte Vergabeverfahren mit dem Zuschlag an die C.D. rechtskräftig abgeschlossen wurde und mangels Substantiierung keine Verfahrens- oder Ermessensfehler seitens der Direktion des Innern ersichtlich sind, somit auch nicht seitens der Vorsteherin dieser Direktion.

d) Der Beschwerdeführer bringt vor, der Zuschlag des Regierungsrats an die C.D. sei von Anfang an auf eine Baubewilligung ohne Bebauungsplan ausgerichtet gewesen – und zwar in offensichtlicher Missachtung von § 11 Abs. 5 BO Baar. Damit macht er sinngemäss geltend, die Direktorin des Innern hätte voraussehen müssen, dass der Gemeinderat Baar der C.D. die Baubewilligung nur erteilen könne, wenn er gegen § 11 Abs. 5 BO Baar verstosse und sich dabei – nach Ansicht des Beschwerdeführers – hochgradig rechtswidrig verhalte. Aus diesem Grund könne sie in der Verwaltungsbeschwerde betreffend diese Baubewilligung nicht unbefangen urteilen.

d/aa) Im Verfahren V 2017 59, den das Gericht unmittelbar nach Urteilsfällung im vorliegenden Verfahren behandeln wird und an dem A.B. ebenfalls als Beschwerdeführer beteiligt ist, wird die Rechtmässigkeit der Baubewilligung für die temporäre Asylsiedlung in Baar zu klären sein. Das Gericht wird sich dann auch mit der Frage der korrekten Anwendung von § 11 Abs. 5 BO Baar zu befassen haben. Kommt es zum Ergebnis, dass dem Gemeinderat Baar bei der Anwendung von § 11 Abs. 5 BO Baar nichts vorzuwerfen ist und diese Bestimmung vor dem übergeordneten Recht standhält, wäre dem Argument des Be-

schwerdeführers die Grundlage entzogen. Das Gericht wird sich im Verfahren V 2017 59 ebenfalls mit der Frage beschäftigen, ob der Zuschlag an die C.D. in offensichtlicher Missachtung der Schutzziele gemäss ISOS ergangen ist, wie das der Beschwerdeführer behauptet. Kommt es dabei zum Schluss, dass die Baubewilligung des Gemeinderats Baar die Vorgaben des ISOS und die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) einhält, wäre auch diesbezüglich eine Befangenheit der Direktorin des Innern bzw. ein Ausstandsgrund ohne weiteres zu verneinen.

Sollte jedoch das Gericht im genannten Verfahren zur Erkenntnis gelangen, dass entweder § 11 Abs. 5 BO Baar verletzt wurde oder die Vorgaben des ISOS oder des NHG nicht eingehalten wurden, müssten der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats und die vom Gemeinderat Baar erteilte Baubewilligung im Verfahren V 2017 59 aufgehoben werden. Dies hätte zur Folge, dass kein Regierungsratsbeschluss mehr vorhanden wäre, bei welchem die Direktorin des Innern mitwirkte, obwohl sie allenfalls hätte in den Ausstand treten müssen. Die vorliegende Sache betreffend Ausstandsbegehren wäre somit erledigt.

d/bb) Aus diesen Überlegungen ist zu folgern, dass der Beschwerdeführer kein praktisches Interesse an der Beantwortung der Frage hat, ob ein Ausstandsgrund bei der Direktorin des Innern deshalb gegeben sei, weil sie im Submissionsverfahren hätte voraussehen müssen, dass der Gemeinderat Baar eine Baubewilligung an die Zuschlagsempfängerin nur unter seiner Meinung nach hochgradig rechtswidrigen Bedingungen würde erteilen können. Besteht kein praktisches Interesse an der Beantwortung einer Frage, ist ihr aus prozessökonomischen Gründen auch nicht nachzugehen. Das vom Beschwerdeführer aufgeworfene Problem wird sich aufgrund der vom Gericht anzustellenden Erwägungen im Verfahren V 2017 59 gewissermassen von selbst erledigen. Auf die Rüge, die Direktorin des Innern könne aufgrund der vom Beschwerdeführer vorgebrachten Umstände im Verwaltungsverfahren betreffend die Baubewilligung nicht unbefangen urteilen, ist nicht einzutreten.

5. a) Der Beschwerdeführer wirft der Direktorin des Innern weiter vor, mit der Bauherrschaft seit Mai 2015 in Kontakt und schon damals in (Vor-)Vertragsverhandlungen gestanden zu haben. Ein Submissionsverfahren unter Einbezug der C.D. hätte somit in der Folge unter gar keinen Umständen durchgeführt werden dürfen.

b) Zur Begründung seiner Position verweist der Beschwerdeführer in sachverhaltlicher Hinsicht auf die Antwort des Regierungsrats vom 8. März 2016 auf eine Kleine Anfrage der Kantonsräte R und S. Aus dieser Antwort geht hervor, dass sich eine Vertretung der C.D. im Mai 2015 an die Direktion des Innern gewandt und diese informiert habe, dass sie bereit wäre, auf ihrem Grundstück eine Asylunterkunft zu bauen und diese für die Unterbringung von Asylsuchenden an den Kanton zu vermieten. Da es sich dabei um eine öffentliche Beschaffung handle, habe sich die Direktion des Innern nach Rücksprache mit der Baudirektion im Sinne des regierungsrätlichen Auftrags dafür ausgesprochen, ein Submissionsverfahren durchzuführen, damit die Konkurrenz unter den Anbietenden spiele und mehrere Offerten eingereicht würden. Der Auftrag sei am 2. Oktober 2015 im kantonalen Amtsblatt sowie auf der Internetplattform simap.ch ausgeschrieben worden. Damit der Kreis der möglichen Anbietenden nicht eingeschränkt worden wäre, sei die Ausschreibung bewusst offen formuliert worden, d.h. es habe sowohl die Miete von bestehenden als auch von neuen Gebäuden als Asylunterkunft offeriert werden können. Die Ausschreibung sei nicht auf die Offerte der C.D. zugeschnitten gewesen. Innert der vorgegebenen Eingabefrist seien insgesamt zwei Angebote eingegangen, eines – wie zu erwarten gewesen sei – von der Firma C.D. und eines vom bestehenden Motel in Sihlbrugg. Deren Angebot habe vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen, weil es den Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen nicht entsprochen habe; abgesehen davon könnte der Kanton dort auch ohne Submissionsverfahren Räume mieten. Am 17. November 2015 habe der Regierungsrat den Zuschlag an die C.D. erteilt.

c/aa) Es ist nicht zu sehen, wie sich aus den obigen Sachverhaltsdarstellungen des Regierungsrats eine Befangenheit der Direktorin des Innern im Verwaltungsverfahren betreffend die Baubewilligung für die Asylunterkunft in Baar ergeben könnte. Der Beschwerdeführer vermag denn auch keine stichhaltigen Anhaltspunkte für einen Ausstandsgrund zu benennen. Insbesondere behauptet er nicht, dass die Vergabekriterien im Submissionsverfahren auf die C.D., der späteren Baugesuchstellerin, zugeschnitten gewesen seien. Ergänzend ist anzufügen, dass es sich bei den Gesprächen zwischen der Direktion des Innern und der C.D. offensichtlich nicht um vertragliche Vorverhandlungen gehandelt hat, wie vom Beschwerdeführer behauptet, sondern um erste Vorgespräche ohne bindende Rechtswirkung für den Kanton. Dies zeigt sich gerade daran, dass der Kanton die "Beschaffung" von Wohnraum für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Folge öffentlich ausschrieb und ein Submissionsverfahren durchführte. Weshalb das Submissionsverfahren wegen dieser Vorgespräche nicht unter Beteiligung der C.D. hätte durch-

geführt werden dürfen, wie der Beschwerdeführer behauptet, erschliesst sich dem Gericht nicht.

c/bb) Im Übrigen lässt sich auch aus dem Umstand, dass die Direktion des Innern im Vergabeverfahren die Federführung innehatte, keine unzulässige Vorbefassung der Vorsteherin dieser Direktion in Bezug auf die Behandlung der baurechtlichen Verwaltungsbeschwerde herleiten. Von Vorbefassung wird dann gesprochen, wenn sich ein Behördenmitglied bereits in einem früheren Zeitpunkt in amtlicher Funktion mit derselben Angelegenheit befasst hat und dabei eine ähnliche Frage zu beantworten hatte (Kiener/Rüttsche/Kuhn, a.a.O., Rz. 546). Vorliegend war die Direktorin des Innern aufgrund ihrer Funktion im Vergabeverfahren und überhaupt bei der Suche nach geeigneten Asylunterkünften von Amtes wegen involviert. Die Entscheidungsfindung im hier umstrittenen Baubewilligungs- bzw. baurechtlichen Beschwerdeverfahren beruht indessen auf einer völlig andern Grundlage und richtet sich nach anderen, für den hier anwendbaren Rechtsbereich geltenden Regeln. Die Direktorin des Innern hatte beim baurechtlichen Entscheid keine qualitativ gleiche Frage zu beurteilen wie im vorangegangenen Submissionsverfahren oder überhaupt im Rahmen der ihr vom Gesamtregerungsrat auferlegten Suche nach Unterkunftsmöglichkeiten für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich (vgl. analog zu einer Verletzung von Art. 58 aBV: BGE 120 Ia 184 E. 2b und e). Kommt hinzu, dass die Direktorin des Innern nicht am vorinstanzlichen Entscheid mitwirkte, auch nicht indirekt. Dieser wurde durch den Gemeinderat Baar getroffen. Hinzu kommt, dass die Baudirektion, nicht die Direktion des Innern, den angefochtenen Baubewilligungsentscheid des Gemeinderats Baar instruiert hat, wie es der Regelung von § 11 Abs. 1 GO RR entspricht. Da die Direktion des Innern die Unterbringung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich organisiert, liesse sich zwar argumentieren, dass der Gemeinderatsentscheid im Interesse dieser Direktion erfolgt sei. Diese Ansicht würde aber eindeutig zu kurz greifen, da letztlich die gesamte Regierung sich im öffentlichen Interesse um die Unterbringung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich bemühen muss.

6. a) Vorgehalten wird der Direktorin des Innern vom Beschwerdeführer weiter ihre in der Neuen Zuger Zeitung vom 15. Juni 2016 gemachte Aussage: "Wir haben die Erteilung der Baubewilligung zur Kenntnis genommen und hoffen, dass sich das Bauvorhaben realisieren lässt." Aus dieser Aussage leitet der Beschwerdeführer ab, dass sie ein unbefangener und vernünftiger Dritter in der Lage des Verfahrensbeteiligten nach objektiven Gesichtspunkten als geeignet einschätze, um bei der Direktorin des Innern den Anschein der Befangenheit zu erwecken.

- b) Die Direktorin des Innern hält dazu fest, dass sich das Bauvorhaben möglichst rasch realisieren lasse, entspreche der Absicht des Regierungsrats. Sie habe in der Neuen Zuger Zeitung vom 15. Juni 2016 nichts anderes gesagt, als vom Regierungsrat beschlossen worden sei. Genauso wie ihre Regierungsratskollegen beantworte sie in ihrer öffentlichen Funktion Medienanfragen zu den Fachgebieten ihrer Direktion. Fragen im Zusammenhang mit dem Thema Asyl interessierten die Öffentlichkeit ausserordentlich. Um diesem Informationsbedürfnis gerecht zu werden, habe sie sich im erwähnten Zeitungsartikel in ihrer öffentlichen Funktion sachlich zum Thema geäußert und dabei nichts Abweichendes von der Haltung des Gesamtregierungsrats gesagt. Es liege durch diese Aussage in der Zeitung keine Vorbefassung in einem früheren Verfahrensstadium und/oder in anderer Funktion vor, die das Verfahren als nicht mehr offen erscheinen lassen würde.
- c) Die Ausstandspflicht steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Anspruch auf Beurteilung durch die ordentlichen, durch Rechtssatz bestimmten Verwaltungsrechtspflegeorgane, d.h. von der regelhaften Zuständigkeitsordnung soll nicht leichtthin abgewichen werden (BGer 1P.711/2004 vom 17. März 2005, E. 3.1).
- d) Wie in Erwägung 2b ausgeführt, legen gemäss bundesgerichtlicher Praxis Stellung und Aufgaben von Regierungs- und Verwaltungsbehörden eine differenzierte Ausstandsregelung nahe. Politische Behörden (Kantonsregierungen, Gemeindeexekutiven usw.) sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich immer auch eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben (Urteil 2A.364/1995 des Bundesgerichts vom 14. Februar 1997 in ZBI 99/1998 S. 289 E. 3b). Die der Behörde gesetzlich zugewiesenen Funktionen müssen insbesondere bei der Beurteilung der Tragweite von früheren Äusserungen oder Stellungnahmen in der Angelegenheit berücksichtigt werden (vgl. BGE 125 I 119 E. 3b-f). Würden Meinungsäusserungen durch Mitglieder von Exekutiv- oder Verwaltungsbehörden zu einer in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Angelegenheit unabhängig von ihren Funktionen nach den strengen Regeln über die Ausstandspflicht für Mitglieder richterlicher Behörden beurteilt, würde die Rechtsanwendung durch solche Behörden in vielen Fällen geradezu verunmöglicht. Dies zumal derartige Behörden regelmässig über keine Ersatzmitglieder verfügen und insoweit ihre Beschlussfähigkeit verlieren könnten (BGE 125 I 119 E. 3f; BGer 1P.208/2001 vom 16. Juli 2001, E. 3b). Bei Exekutivbehörden ist zu berücksichtigen, dass ihr Amt auch mit politischen Aufgaben einhergeht. Die einer Behörde von Gesetzes wegen obliegenden

Aufgaben sind insbesondere auch dann zu berücksichtigen, wenn es um die Beurteilung von Stellungnahmen und anderen Äusserungen vor der Entscheidung geht. Solche Aussagen, welche sich im üblichen Rahmen der Ausübung von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen bewegen, schaffen im Allgemeinen keinen Ausstandsgrund (BGer 1C_436/2009 vom 3. Februar 2010, E. 2.3.2).

e) Die Bereitstellung von ausreichenden und geeigneten Unterkünften für Personen im Asylprozess und für Flüchtlinge ist von nationaler Bedeutung. Das Interesse der Öffentlichkeit an Informationen darüber ist dementsprechend gross. Als innerhalb der Regierung Fachverantwortliche für das Thema Asyl hat die Direktorin des Innern dieses Informationsbedürfnis zu befriedigen und sich dabei insbesondere zur Haltung der Regierung zu äussern. Wohl hat die Direktorin des Innern in ihren politischen Äusserungen vorab den auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Dabei ist sie an die Rechtsordnung gebunden. Sie unterscheidet sich bei der Ausübung dieser Tätigkeit aber nicht nur von einer Richterin, sondern in diesem Stadium auch noch von einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz, die insofern justizmässig handeln muss, als sie als Mittlerin zwischen einer verfügenden Behörde und dem Verfügungsbetroffenen auftritt. Die Direktorin des Innern darf hier also noch bis zu einem gewissen Grad "parteiisch" sein, nämlich als Interessenvertreterin des Gemeinwesens. Die Kantonsregierung selber ist nicht nur oberste kantonale Aufsichts- und – unter Vorbehalt der Verwaltungsgerichtsbarkeit – Rechtspflegebehörde, sondern in erster Linie auch ein politisches Gremium. Es gehört zu den Aufgaben eines jeden Mitglieds des Regierungsrats, sich zu Geschehnissen mit einer politischen Relevanz zu äussern.

f) Mit ihrer Stellungnahme zum Stand der temporären Asylsiedlung in Baar hat die Direktorin des Innern dem Informationsbedürfnis der Bevölkerung entsprochen und ist der Aufgabe nachgekommen, in Geschäften, welche die Öffentlichkeit interessieren, die Meinung des Regierungsrats gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern transparent zu machen. Indem die Direktorin des Innern dabei die Hoffnung äusserte, dass sich das Bauvorhaben realisieren lasse, teilte sie unzweifelhaft die Haltung des Gesamtregierungsrats mit, was angesichts der bekannten Schwierigkeiten, immer wieder geeignete Unterkunftsmöglichkeiten in ausreichender Zahl für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zu finden, verständlich ist. Dies zeigte sich auch im vorliegenden Fall, in welchem trotz öffentlicher Ausschreibung nur zwei Angebote eingegangen sind und das Konkurrenzangebot vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden musste, weil es den Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen nicht entsprach. Die vom Beschwerdeführer bemängelte Aus-

sage der Direktorin des Innern in der Neuen Zuger Zeitung vom 15. Juni 2016 erfolgte absolut sachlich, und das Gericht kann in keiner Hinsicht erkennen, dass es die Direktorin des Innern damit an der nötigen Distanz und Objektivität hat fehlen lassen.

7. a) In seiner Replik weist der Beschwerdeführer auf die von der Direktorin des Innern auf ihrer Homepage www.weichelt.ch aufgelistete Interessenbindung zum Verein Asylbrücke Zug hin. Der Verein habe u.a. zum Zweck, Menschen "aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich" bei deren Unterbringung zu unterstützen. Der Verein pflege Kontakte sowie den fachlichen Austausch zu den Behörden wie dem Regierungsrat. Für den Bereich "Asyl" sei innerhalb des Zuger Regierungsrats die Direktorin des Innern zuständig. Sie habe aufgrund der Interessenbindung ein offensichtliches Interesse daran, dass die Baute für die Unterbringung für Menschen aus dem "Asyl- und Flüchtlingsbereich" auf dem GS 378 gebaut werde.

b) Die Direktorin des Innern antwortet darauf, im Interesse der Funktionsfähigkeit der Behörden dürfe nicht jegliches persönliche Interesse, das ein Ratsmitglied möglicherweise mit vielen anderen Personen teile, einen Ausstandsgrund darstellen. Regierungsratsmitglieder würden im Gegensatz zu Richterinnen und Richtern als Vertretung einer bestimmten Partei und oft auch bestimmter Interessen gewählt, die der Stimmbürgerschaft bei der Wahl zum wesentlichen Teil grundsätzlich bekannt gewesen seien. Interessenverbindungen führten daher nicht ohne weiteres zum Ausstand. Aus der Mitgliedschaft eines Behördenmitglieds in einer politischen Partei oder in einem Verein könne deshalb kein genereller Zwang zum Ausstand abgeleitet werden. Die Asylbrücke Zug engagiere sich gemäss ihren Statuten zwar im Asylbereich. Sie, die Direktorin des Innern, sei indessen bloss passives Mitglied der Asylbrücke Zug. Dies vermöge keinen Ausstandsgrund zu begründen.

c) Auch die Baudirektion äussert sich zu diesem Thema und weist darauf hin, dass das hier strittige Bauvorhaben mit dem Verein Asylbrücke nichts zu tun habe. Der Verein Asylbrücke Zug sei daran in keiner Art und Weise beteiligt oder habe sonst wie auf die Erstellung der temporären Asylsiedlung hingewirkt. Die Erstellung von Asylunterkünften bilde gemäss Zweckumschreibung gerade kein zentrales Anliegen des Vereins. Zudem sei dieser im vorliegenden Verfahren auch nicht als Partei beteiligt.

d) Ein genereller Zwang zum Ausstand in Angelegenheiten einer politischen Partei oder eines Vereins, dem ein Entscheidungsträger angehört, lässt sich aus Art. 29 BV nicht ableiten. Neben der Zugehörigkeit zu der vom Verfahren betroffenen Vereinigung müssen

zusätzliche Anhaltspunkte vorliegen, welche die Besorgnis der Befangenheit begründen. Solche Umstände sind gegeben, wenn sich der Behördenvertreter in einem besonderen Ausmass für die Interessen der Gruppe engagiert bzw. Organfunktionen wahrnimmt oder aus anderen Gründen eine starke Identifikation des Mitglieds mit den kollektiven Interessen unausweichlich erscheint. Unter Umständen kann die Identifikation mit der Gruppe so stark sein, dass die Interessen der Gruppe zu eigenen, "persönlichen" werden (Schindler, a.a.O., S. 127 f.).

e) Diese Voraussetzungen für die Annahme von Befangenheit sind im vorliegenden Fall in keiner Weise gegeben. Erstens ist die Direktorin des Innern gemäss eigener, glaubwürdiger Darlegung lediglich passives Mitglied des Vereins Asylbrücke Zug. Jedenfalls ist nie aufgefallen und wird auch vom Beschwerdeführer nicht geltend gemacht, dass sich die Direktorin des Innern in einem besonderen Ausmass für die Interessen des Vereins engagiert oder sogar Organfunktion wahrnimmt; auch sonst ist keine so starke Identifikation der Direktorin des Innern mit den Interessen des Vereins Asylbrücke Zug erkennbar, welche diese Interessen zu den eigenen, "persönlichen" Interessen der Direktorin des Innern machen würden. Und zweitens setzt sich der Verein Asylbrücke Zug gemäss seiner Zweckumschreibung in allgemeiner Weise für eine menschenwürdige Asyl- und Integrationspolitik ein und begleitet Migrantinnen und Migranten in ihrem Aufenthalt in der Schweiz. Die Erstellung oder Zurverfügungstellung von Unterkünften für Asylsuchende gehört nicht zu ihrem Aufgabenbereich. Der Verein Asylbrücke Zug hat sich im vorliegenden Fall auch nicht für die Erstellung der temporären Asylsiedlung Obermüli starkgemacht, was vom Beschwerdeführer denn auch nicht geltend gemacht wird. Somit ergibt sich, dass auch die Mitgliedschaft der Direktorin des Innern beim Verein Asylbrücke Zug keinen Ausstandsgrund zu begründen vermag.

8. a) Abschliessend bringt der Beschwerdeführer in seiner Replik vor, der Regierungsrat verweise auf ein Gutachten von Prof. Häner. Dieses Gutachten figuriere nicht in der zugerischen Gesetzessammlung und stelle auch kein Gesetz im formellen Sinn dar. Zudem stelle es kein Erzeugnis der offiziellen juristischen Lehre dar. Der Regierungsrat verweise auf dieses Gutachten, als ob es "geltendes Recht" im Kanton darstellen würde, habe es aber gleichzeitig unterlassen, dieses dem Beschwerdeführer zuzustellen. Darin sei eine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erblicken, was keiner weiteren Erörterungen bedürfe.

b) Der Beschwerdeführer stellt absolut zutreffend fest, dass Gutachten kein Gesetz im formellen Sinn darstellen. Der Regierungsrat hat denn auch solches weder behauptet noch das Gutachten Häner in irgendeiner Weise als geltendes Recht darzustellen versucht.

Dazu ist Folgendes auszuführen: Der Regierungsrat nimmt in seinem Entscheid vom 4. April 2017 keinen Bezug auf das Gutachten von Prof. Häner (Rechtsgutachten über Fragen des Ausstands von Mitgliedern des Zuger Regierungsrats vom 4. Juli 2012). Einzig die Direktorin des Innern verwies in ihrer Vernehmlassung vom 24. Mai 2017 im vorliegenden Verfahren auf dieses Gutachten. Sie zitierte dabei Prof. Häner in dem Sinne, dass der Ausstand eine Ausnahme darstelle, die nicht leicht hin anzunehmen sei. Eine sehr weitgehende Ausstandspraxis könne dazu führen, dass in einer Vielzahl von Geschäften nur eine zufälligerweise mehr oder weniger reduzierte, für den Willen der Stimmberechtigten nicht repräsentative Besetzung mitwirke. Damit erwähnt Prof. Häner nichts anderes, als was von der Lehre und Rechtsprechung (vgl. BGer 1P.711/2004 vom 17. März 2005, E. 3.1; 1B_298/2010 vom 3. November 2010, E. 2.1, mit Hinweisen) längst anerkannt ist und im Übrigen auch Art. 30 Abs. 1 BV (Anspruch auf ordnungsgemäss zusammengesetzte Behörden) entnommen werden kann. Dass die Direktion des Innern dem Beschwerdeführer das Gutachten Häner nicht zustellte, als sie es in ihrer Vernehmlassung erwähnte, kann daher nicht als Verletzung des rechtlichen Gehörs gewertet werden. Im Übrigen ist dieses Gutachten auf der Homepage des Kantons Zug unter <https://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/aktuell/kein-ausstand-fuer-den-gesundheitsdirektor/downloads/rechtsgutachten-von-prof.-dr.-isabelle-haener/view> einsehbar.

9. Es sind zusammengefasst keine Gründe ersichtlich, die den Anschein erweckten, die Direktorin des Innern sei unzulässig vorbefasst oder befangen. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, und zur Kostenpflicht des unterliegenden Beschwerdeführers (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Das Gericht erachtet eine Spruchgebühr von Fr. 1'000.– als angemessen. Diese ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Da die C.D. nicht anwaltlich vertreten ist und ihr im vorliegenden Verfahren nur geringer Aufwand entstanden ist, ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Spruchgebühr von Fr. 1'000.– auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Beschwerdeführer (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an Manuela Weichelt-Picard (via Staatskanzlei), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach), an den Gemeinderat Baar, an die C.D. sowie zum Vollzug von Ziff. 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 18. Dezember 2018

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am

Das Urteil ist rechtskräftig.