KANTON AARGAU

Verwaltungsgericht

3. Kammer

WBE.2024.164 / MW / we

Art. 96

Urteil vom 7. Oktober 2024

Besetzung	Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz Verwaltungsrichterin Lang Verwaltungsrichter Winkler Gerichtsschreiber Wildi
Beschwerdeführer 1	***A._____***
Beschwerdeführerin 2	***A._____, X._____zucht*** beide vertreten durch Dr. iur. Christine Hehli Hidber, Rechtsanwältin, Niederlenzerstrasse 10, 5600 Lenzburg **gegen** ***Departement Gesundheit und Soziales,*** Generalsekretariat, Bachstrasse 15, 5001 Aarau
Gegenstand	Beschwerdeverfahren betreffend Tierschutz (Ausstand) Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales vom 4. April 2024

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.
1.
Am 24. Januar 2022 führte das Departement Gesundheit und Soziales (DGS), Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, in der Wellensittichzucht von A._____ eine Nachkontrolle zur Kontrolle vom 17. Februar 2020 durch, bei der er erneut Mängel feststellte. Die Überbelegung zweier Volieren brachte der Veterinärdienst bei der Polizei zur Anzeige. Zudem forderte er A._____ auf, mit jedem Zuchttier eine Belastungsbeurteilung bei einer Fachperson durchführen zu lassen und die erstellten Belastungsbeurteilungen vorzulegen.

Am 23. Juni 2023 gab Dr. med. vet. B._____ eine Gesamtbeurteilung des Bestandes ab. Er führte aus, alle Wellensittiche zeigten eine belastende Gefiedervarietät im Sinne von Federbart- und Federhaubenbildung, die zu einer Einschränkung des Gesichtsfeldes führe. Einzelne seien nur bedingt flugfähig. Auf eine Einzelbeurteilung aller Tiere verzichtete er wegen dem grossen Bestand von 500 Tieren. Daraus entstand eine Diskussion mit dem Veterinärdienst, welcher die Ansicht vertrat, Einzelbeurteilungen seien rechtlich zwingend. Nach Einholung einer Einschätzung des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Fachbereich Tierschutz, erstellte der Veterinärdienst am 25. September 2023 einen Verfügungsentwurf. In diesem war namentlich vorgesehen, dass A._____ die Zucht von Vögeln mit Hauben, die das horizontale Gesichtsfeld einschränken, verboten wird. A._____, inzwischen anwaltlich vertreten, nahm zum Entwurf am 23. November 2023 Stellung. Er beantragte u.a., die im Entwurf vorliegende Verfügung sei nicht zu erlassen und das Verfahren sei einzustellen.

C._____, _____ und D._____, _____, richteten sich mit E-Mail vom 13. Dezember 2023 an E._____, _____ beim Veterinärdienst, und berichteten von einem Besuch, den sie in der Vogelzucht von A._____ in R._____ und in seiner "Aussenstelle" in S._____ am 30. November 2023 gemacht hätten. Sie führten u.a. aus, ein grosser Teil der erwachsenen Tiere könne kaum noch oder überhaupt nicht mehr fliegen. Der Veterinärdienst übermittelte die Anzeige zur freigestellte Stellungnahme an die Rechtsvertreterin von A._____, wobei ergänzend Fragen zum Standort in S._____ gestellt wurden.

Im Rahmen einer am 20. Dezember 2023 durchgeführten Exportkontrolle von acht Wellensittichen aus der Zucht von A._____ begleitete E._____ vom Veterinärdienst die amtliche Tierärztin und begutachtete bei dieser Gelegenheit die Vögel und die Haltungsbedingungen erneut. Dabei machte

sie hinsichtlich der Merkmalsausprägungen der Tiere ähnliche Feststellungen, wie bereits die früheren Kontrollen ergeben hatten.

Mit Eingabe vom 22. Dezember 2023 nahm A._____ Stellung zum "weiteren Standort" der Wellensittichhaltung. Nach weiterer Korrespondenz stellte der Veterinärdienst A._____ am 17. Januar 2024 zusätzliche Akten sowie einen neuen geänderten Verfügungsentwurf zur Stellungnahme zu. Der Entwurf enthielt u.a. konkretisierende Anordnungen zur Belastungsbeurteilung (insbesondere Merkmalsausprägungen für Belastungskategorien 3 und 2), zur Pflege gewisser Tiere sowie zur Kennzeichnung.

2.
2.1.
Am 29. Januar 2024 reichte A._____ eine Stellungnahme zum zweiten Verfügungsentwurf ein. Er beantragte, E._____ und F._____ (beides Mitarbeiterinnen des Veterinärdienstes) hätten in den Ausstand zu treten, die durch sie getätigten Verfahrenshandlungen seien aus dem Recht zu weisen und die erlangten Beweise seien für unverwertbar zu erklären. Eventualiter seien die Handlungen durch eine unbefangene Person zu wiederholen. In der Sache verlangte er, vom Erlass von Massnahmen sei abzusehen, eventualiter sei eine Neubeurteilung (Belastungsbeurteilung) vorzunehmen. Die aufschiebende Wirkung sei in keinem Fall zu entziehen.

2.2.
Der Veterinärdienst überwies das Ausstandsgesuch – einschliesslich einer Stellungnahme der Kantonstierärztin zum Ausstandsbegehren – an das DGS, Generalsekretariat, Rechtsdienst. Nach weiterer Korrespondenz fällte der Generalsekretär des DGS am 4. April 2024 folgenden Entscheid:

> 1.
> Das Ausstandsbegehren wird abgewiesen.
>
> 2.
> Die Kosten des Verfahrens gehen zulasten der Staatskasse.

B.
1.
Gegen diesen Entscheid erhoben A._____ und A._____, X._____zucht, am 2. Mai 2024 (Postaufgabe: 6. Mai 2024) Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgendem Rechtsbegehren:

> 1
> Es sei der Zwischenentscheid des Departements Gesundheit und Soziales vom 4. April 2024 aufzuheben.
>
> 2
> Es sei der Entscheid über die Ausstandsgesuche vom 29. Januar 2024 gegen Frau E._____, _____ und Frau F._____, _____, beide Veterinär-

dienst des Kantons Aargau, an den Regierungsrat des Kantons Aargau zum Entscheid zu überweisen.

3
Es sei dem Ausstandsgesuch vom 29. Januar 2024 gegen Frau E._____, _____ und Frau F._____, _____, beide Veterinärdienst des Kantons Aargau stattzugeben.

3.a. Frau E._____ sei gestützt auf § 6 lit. e) (richtig: § 16 Abs. 1 lit. e) Verwaltungsrechtspflegegesetz ("VRPG") in den Ausstand zu treten.

3.b. Frau _____ F._____ sei gestützt auf § 6 lit. e) (richtig: § 16 Abs. 1 lit. e) VRPG in den Ausstand zu treten.

3.c. Es seien die durch Frau E._____ getätigten Verfahrenshandlungen aus dem Recht zu weisen und die erlangten Beweise für unverwertbar im Sinne des Art. 141 Abs. 1 Strafprozessordnung ("StPO") zu erklären.

3.d. Es seien die durch Frau _____ F._____ getätigten Verfahrenshandlungen aus dem Recht zu weisen und die erlangten Beweise für unverwertbar im Sinne des Art. 141 Abs. 1 StPO zu erklären.

3.e. Eventualiter seien die Verfahrenshandlungen durch eine unbefangene Person zu wiederholen.

4
Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich gesetzlich geschuldeter Mehrwertsteuer zulasten des Veterinärdienstes.

2.
Mit Beschwerdeantwort vom 17. Juni 2024 beantragte der Generalsekretär des DGS, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

3.
In der Replik vom 15. August 2024 wiederholten die Beschwerdeführer ihren Beschwerdeantrag.

4.
Mit Eingabe vom 19. August 2024 verzichtete das DGS, Generalsekretariat, Rechtsdienst, auf eine Duplik.

5.
Das Verwaltungsgericht hat den Fall auf dem Zirkularweg entschieden (vgl. § 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [GOG; SAR 155.200]).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.
1.
Gegen letztinstanzliche Entscheide der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Im konkreten Fall ist zur Hauptsache umstritten, ob das Generalsekretariat des DGS zu Recht auf das gegen zwei Mitarbeiterinnen des Veterinärdienstes gestellte Ausstandsgesuch eingetreten ist oder ob es vom Regierungsrat hätte behandelt werden müssen (Zuständigkeit; bei Ziffer 3 der Anträge handelt es sich um blosse Eventualbegehren). Das Ergebnis dieser Beurteilung bildet sodann Grundlage für die Ermittlung des anschliessenden Rechtsmittelwegs. Unabhängig davon ist für die Zuständigkeitsfrage wesentlich, dass sowohl aus Sicht der Vorinstanz (vgl. Rechtsmittelbelehrung; angefochtener Entscheid, S. 9) als auch der Beschwerdeführer (Einreichung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde) eine Verwaltungsbeschwerde gegen den angefochtenen Entscheid ausser Betracht fällt. Tatsächlich kommt ein entsprechender Rechtsmittelweg (von der "unteren" an die "obere" Aufsichtsbehörde und anschliessend an das Verwaltungsgericht) namentlich aus prozessökonomischen Überlegungen nicht in Frage (vgl. hinten Erw. II/2.2.3). Demzufolge ist das Verwaltungsgericht zuständig, über die vorliegende Streitsache zu entscheiden.

2.
Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.

3.
Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Die Kontrolle der Angemessenheit ist dagegen ausgeschlossen (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

II.
1.
1.1.
Der Generalsekretär des DGS erörterte, sei in einem Verfahren der Ausstand strittig, entscheide darüber gemäss § 16 Abs. 4 VRPG die Aufsichtsbehörde.

Nach § 90 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) stehe der Regierungsrat der Verwaltung vor. Die Be-

stimmung besage indes nicht, dass er einzige Aufsichtsbehörde über die Verwaltung sei. Auch aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.310 vom 10. Februar 2021 ergebe sich dies nicht in dieser Form ("Aufsichtsbehörde über die kantonale Verwaltung, d.h. die Departemente, ist der Regierungsrat"). Nach dieser Bestimmung sei der Regierungsrat somit nicht die einzige, sondern die oberste Aufsichtsbehörde über die kantonale Verwaltung.

Die weiteren organisatorischen Bestimmungen des kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrechts (§ 31 und § 32 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 26. März 1985 [Organisationsgesetz; SAR 153.100] sowie § 8 Abs. 1 der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsverordnung, DelV; SAR 153.113]), aus welchen sich ableiten lasse, dass über die Ämter wie auch die Abteilungen die Departemente Aufsichtsinstanz seien, seien daher mit § 90 Abs. 1 KV vereinbar.

Gestützt auf § 31 Abs. 1 Organisationsgesetz i.V.m. der Weisung des DGS über die Vergabe-, Ausgaben-, Anweisungs-, Prozessführungs- und Vergleichsabschlusskompetenz sowie die Verfügungs- und Entscheidungskompetenzen, Stand vom 31. Oktober 2022, wäre departementsintern der Rechtsdienst zur Entscheidung befugt. Vorliegend entscheide jedoch der Generalsekretär des DGS (angefochtener Entscheid, S. 3 f.; ferner auch Beschwerdeantwort, S. 6 f.).

1.2.
Die Beschwerdeführer sind dagegen der Ansicht, die Vorinstanz sei für den Entscheid über den Ausstand nicht zuständig gewesen. Zuständig wäre vielmehr der Regierungsrat. Der vorinstanzliche Entscheid sei deshalb aufzuheben und die Sache zum Entscheid über das Ausstandsgesuch vom 29. Januar 2024 gegen Frau E._____ und Frau F._____ (beide DGS, Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst) an den Regierungsrat zu überweisen (zum Ganzen: Beschwerde, S. 23 ff.; Replik, S. 19 ff.).

2.
2.1.
Umstritten ist somit, wer für den Entscheid über den (streitigen) Ausstand von kantonalen Mitarbeitenden zuständig ist. Für die Beurteilung dieser Frage gilt es § 16 Abs. 4 VRPG auszulegen.

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusam-

menhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (statt vieler: BGE 146 V 271, Erw. 5.1; 142 V 442, Erw. 5.1; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2022.140 vom 6. Juni 2023, Erw. II/4.2.2; je mit Hinweisen).

2.2.

2.2.1.

§ 16 Abs. 4 VRPG bestimmt: "Ist der Ausstand streitig, entscheidet darüber die Aufsichtsbehörde oder, wenn es sich um den Ausstand eines Mitglieds einer Kollegialbehörde handelt, diese Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitglieds." Aus dem Wortlaut ergibt sich somit, dass (von den hier nicht interessierenden Kollegialbehörden abgesehen) die Aufsichtsbehörde zuständig ist. Wer Aufsichtsbehörde ist, wird in der Bestimmung jedoch nicht gesagt. Da der Wortlaut von § 16 Abs. 4 VRPG hinsichtlich der "Aufsichtsbehörde" verschiedene Interpretationen zulässt, sind zur Ermittlung der wahren Tragweite der Bestimmung die weiteren Auslegungselemente heranzuziehen.

2.2.2.

Den Materialien zu § 16 VRPG lässt sich entnehmen, dass über Ausstandsfragen die in der Sache hierarchisch übergeordnete Behörde oder, wenn Mitglieder einer Kollegialbehörde in den Ausstand treten sollten, die Behörde unter Ausschluss der Betroffenen entscheidet (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007 zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG], 07.27, S. 26). Welches "die in der Sache hierarchisch übergeordnete Behörde" ist, wird jedoch nicht näher ausgeführt. Die historische Auslegungsmethode hilft demnach nicht wirklich weiter als der Wortlaut der Bestimmung.

2.2.3.

2.2.3.1.

Zu prüfen ist weiter das systematische Auslegungselement. Ausgangspunkt bildet dabei § 90 Abs. 1 KV, gemäss welchem der Regierungsrat der kantonalen Verwaltung vorsteht und die anderen Träger von öffentlichen Aufgaben beaufsichtigt. Der Regierungsrat gilt somit als die hierarchische Spitze der kantonalen Verwaltung (vgl. KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, 1986, N. 4 zu § 90). Weil er der Verwaltung zugehört und hier die oberste Sprosse einnimmt, ist

er kraft Verfassungsrechts auch höchste und letzte Stelle für Aufsichtsbeschwerden, die Betroffene gegen Verwaltungshandlungen einlegen können. Diese verfassungsunmittelbare Kompetenz ist zu unterscheiden von seinen erst durch Gesetz festzulegenden Zuständigkeiten in der verwaltungsinternen Rechtspflege (EICHENBERGER, a.a.O., N. 7 zu § 90).

§ 93 KV bestimmt sodann, dass die kantonale Verwaltung in Departemente gegliedert wird und dezentralisierte Verwaltungseinheiten gebildet werden können (Abs. 1). Die Departemente werden durch Mitglieder des Regierungsrats geleitet (Abs. 2). § 32 Organisationsgesetz konkretisiert weiter, dass der Regierungsrat die Departemente hierarchisch in Abteilungen und Sektionen gliedert, Ämter bezeichnet und diese sowie die unselbstständigen Staatsanstalten zuteilt (Abs. 1). Die Ämter und unselbstständigen Staatsanstalten handeln in dem ihnen übertragenen Bereich in eigenem Namen, jedoch unter der Aufsicht des Departements (Abs. 2). Zur Behandlung von Aufsichtsanzeigen (siehe § 38 VRPG) bestimmt § 8 DelV: "Das Departement behandelt Aufsichtsanzeigen, die sich gegen Ämter und Abteilungen eines Departements beziehungsweise gegen untergeordnete Organisationseinheiten richten, in seinem Zuständigkeitsbereich. (…)"

In prozessualer Hinsicht gibt Art. 92 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SAR 173.110) schliesslich vor, dass gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren die Beschwerde zulässig ist (Abs. 1). Diese Entscheide können später nicht mehr angefochten werden (Abs. 2).

2.2.3.2.
Aus § 32 Abs. 2 Organisationsgesetz und § 8 DelV ergibt sich somit, dass die Departemente Aufsichtsbehörden gegenüber den ihnen untergeordneten Organisationseinheiten sind. Aufsichtsbehörde über die Departemente und oberste Aufsichtsbehörde ist der Regierungsrat (§ 90 Abs. 1 KV).

Da der selbständig eröffnete Zwischenentscheid betreffend den Ausstand beim Bundesgericht anfechtbar ist (Art. 92 Abs. 1 BGG), muss vorgängig eine Beschwerde ans Verwaltungsgericht möglich sein (vgl. Art. 86 Abs. 2 BGG). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde setzt wiederum einen verwaltungsintern letztinstanzlichen Entscheid voraus (§ 54 Abs. 1 VRPG), d.h. im Grundsatz einen Entscheid des Regierungsrats (§ 50 Abs. 1 VRPG). Ist der Ausstand von Mitarbeitenden eines Departements streitig, müsste folglich gestützt auf das Organisationsgesetz bzw. die Delegationsverordnung zunächst das Departement als Aufsichtsbehörde darüber befinden. Anschliessend ginge der Rechtsmittelweg über Regierungsrat und Verwaltungsgericht an das Bundesgericht. Dies vermag aus prozessökonomischer Sicht jedoch nicht zu überzeugen, da so das Zwischenverfahren betreffend den Ausstand regelmässig mehr (verwaltungsinterne) Behörden

bzw. Instanzen beanspruchen würde als das Verfahren in der Hauptsache. Die systematische Auslegung führt insofern zu keinem befriedigenden Resultat.

2.2.4.
Nach Massgabe der teleologischen Auslegung erscheinen schliesslich folgende Aspekte wesentlich:

2.2.4.1.
In der Lehre wird teilweise die Meinung vertreten, dass wenn sich ein Ausstandsgesuch gegen eine Person richtet, die an der Vorbereitung eines Entscheids mitgewirkt hat (wie z.B. Sekretäre, juristische oder nichtjuristische Sachbearbeiter), es aus Gründen der Verfahrensökonomie angezeigt sei, anstelle der Aufsichtsbehörde der direkt vorgesetzten Amtsperson den Entscheid zu überlassen (vgl. FELLER/KUNZ-NOTTER, in: VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl. 2019, N. 39 zu Art. 10; BREITENMOSER/WEYENETH, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 3. Aufl. 2023, N. 120 zu Art. 10; differenzierend: REGINA KIENER, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 52 zu § 5a). Diese Ansicht ist mit § 16 Abs. 4 VRPG indes nicht vereinbar. Die Bestimmung spricht von der "Aufsichtsbehörde" und nicht von der "vorgesetzten Person" (vgl. bereits Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.310 vom 10. Februar 2021, Erw. II/1.3.2). Die vorgesetzte Person ist nicht Aufsichtsbehörde. Entsprechendes ergibt sich insbesondere auch nicht aus dem Organisationsgesetz bzw. der DelV (anders ist die Rechtslage z.B. im Kanton Bern, wo in Art. 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern vom 23. Mai 1989 [BSG 155.21] ausdrücklich vorgesehen ist, dass über Ablehnungsbegehren sowie über den bestrittenen Ausstand "die vorgesetzte Stelle" entscheidet, wenn "die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter einer Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizbehörde betroffen" ist). Eine Lösung, wonach die vorgesetzte Person über das Ausstandsbegehren gegenüber Mitarbeitenden entscheidet, fällt somit ausser Betracht.

Hinzuweisen ist im Übrigen darauf, dass der Regierungsrat in seiner Botschaft an den Grossen Rat vom 26. April 2023 zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 23.140 (Botschaft VRPG 2023), eine Änderung von § 16 Abs. 4 VRPG anstrebte. Er schlug vor, dass über den Ausstand nicht mehr die Aufsichtsbehörde, sondern die "Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitglieds" entscheiden solle (Botschaft VRPG 2023, S. 50). Die vorberatende grossrätliche Kommission für Allgemeine Verwaltung (AVW) und die mitberichtende Kommission Justiz (JUS) beantragten dagegen, dass am geltenden § 16 Abs. 4 VRPG festzuhalten sei (siehe Abweichende Anträge AVW vom 18. Januar 2024 und JUS vom 14. Dezember 2013, Kommissionssynopse, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 23.140, S. 12 f.). Der Grosse Rat trat allerdings am 5. März 2024 auf die

Vorlage zur Änderung des VRPG gar nicht ein, weshalb (aktuell) die Frage, ob nicht mehr die Aufsichtsbehörde über streitige Ausstandsbegehren zu entscheiden hat, sondern "die Behörde dies selber machen kann" (siehe Botschaft VRPG 2023, S. 50), auch für den Gesetzgeber kein Thema mehr ist.

2.2.4.2.
Eine weitere Möglichkeit wäre, für den Entscheid über gegen kantonale Mitarbeitende gestellte, streitige Ausstandsgesuche immer den Regierungsrat als zuständig zu betrachten. Dieser ist oberste Aufsichtsbehörde im Kanton (§ 90 Abs. 1 KV; Erw. II/2.2.3.1). Da im Aufsichtsanzeigeverfahren (§ 38 VRPG) nicht notwendigerweise ein Instanzenzug eingehalten werden muss, kann eine Aufsichtsanzeige daher auch beim Regierungsrat anstatt bei der an sich zuständigen unteren Aufsichtsbehörde eingereicht werden. Kraft seiner hierarchischen Stellung entscheidet dieser, ob er die Anzeige selbst bearbeitet oder an die untere Aufsichtsbehörde weiterleitet (MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 – 72 [a]VRPG, 1998, N. 26 zu § 59a). Eine Behandlung der Ausstandsgesuche – egal über welche Behörde bzw. gegenüber welchen Verwaltungsangestellten des Kantons – (direkt) durch den Regierungsrat ist daher ohne Weiteres zulässig.

Die Vorteile dieser Lösung liegen auf der Hand: Der Entscheid des Regierungsrats ist verwaltungsintern letztinstanzlich und daher direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar, womit die Lösung prozessökonomisch ist. Zudem gewährleistet der Regierungsrat in jedem Fall eine genügende Unabhängigkeit zur Behörde bzw. zu den Mitarbeitenden, deren Ausstand verlangt wird. Die Lösung bietet im Weiteren Rechtssicherheit: Unklarheiten und Diskussionen bzw. Streitigkeiten darüber, welche Behörde für die Beurteilung des Ausstandsgesuchs nun zuständig ist, fallen weg. Bei einer ausschliesslichen Zuständigkeit des Regierungsrats ist sodann auch gewährleistet, dass bezüglich der Ausstandsgründe im ganzen Kanton der gleiche Massstab angewandt wird. Ein Nachteil der Lösung ist demgegenüber darin zu sehen, dass sich der Regierungsrat auch direkt um den Ausstand von "subalternen" Mitarbeitenden kümmern muss. Erfahrungsgemäss sind jedoch Streitigkeiten betreffend den Ausstand eher selten; zudem sind die Verfahren nicht aufwändig (es ist eine einzelne prozessuale Frage losgelöst von der jeweiligen materiellen Problematik zu beurteilen). Der Nachteil ist daher zu relativieren.

2.2.4.3.
Denkbar wäre im Weiteren, dass Ausstandsentscheide der Departemente stets direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid einer verwaltungsintern nicht letztinstanzlichen Verwaltungsbehörde ist dem VRPG –

abgesehen von (hier nicht relevanten) Sonderbestimmungen im Sinne von § 54 Abs. 3 VRPG – indessen fremd. Für eine Konstruktion, § 8 DelV sei in Bezug auf Ausstandsfragen so zu verstehen, dass hier untere Aufsichtsbehörden stets verwaltungsintern letztinstanzlich entscheiden, fehlt jede Grundlage.

2.2.4.4.
Ein differenzierter Lösungsansatz wäre schliesslich, dass das Departement über den streitigen Ausstand immer dann entscheidet, wenn es in Bezug auf die betreffende kantonale Mitarbeiterin bzw. den betreffenden kantonalen Mitarbeiter (untere) Aufsichtsbehörde und gleichzeitig in der Hauptsache zuständige, verwaltungsintern letzte Rechtsmittelinstanz ist, wobei anschliessend analog der Beschwerde in der Hauptsache auch gegen den Ausstandsentscheid direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden könnte. In allen anderen Fällen würde der Regierungsrat über das Ausstandsgesuch entscheiden.

Die Lösung erscheint insofern naheliegend, als sie sich an den ordentlichen Rechtsmittelweg anlehnt; zudem ist sie prozessökonomisch. Allerdings vermag sie unter den Aspekten der Rechtssicherheit und -klarheit nicht zu überzeugen: Sind beispielsweise gegen Entscheide einer bestimmten Abteilung verschiedene Rechtsmittel möglich, so müsste je nachdem eine andere Aufsichtsbehörde über den Ausstand von Mitarbeitenden dieser Abteilung entscheiden. So wäre das Departement DGS zuständig, in Verfahren gemäss § 39 Abs. 1 lit a - f der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vom 28. August 2002 (SPV; SAR 851.211) den streitigen Ausstand von Mitarbeitenden des Kantonalen Sozialdienstes (KSD) zu beurteilen; in Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen und Entscheide von Sozialhilfebehörden müsste indessen der Regierungsrat über den streitigen Ausstand von Mitarbeitenden des KSD entscheiden. Verschiedene Rechtsmittel ergäben sich auch regelmässig je nachdem, ob der Ausstand von Mitarbeitenden im Zusammenhang mit einem ordentlichen oder mit einem Vollstreckungsverfahren verlangt wird (Vollstreckungsentscheide sind gemäss § 83 Abs. 1 VRPG ausschliesslich beim Verwaltungsgericht anfechtbar; für den Entscheid über Ausstandsbegehren gegen Mitarbeitende der verfügenden Behörde wäre stets der Regierungsrat zuständig). Die in Erw. II/2.2.4.2 erörterte Lösung, in Bezug auf kantonale Mitarbeitende (ausschliesslich) den Regierungsrat als Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 16 Abs. 4 VRPG zu betrachten, erscheint im Quervergleich deutlich rechtssicherer, da sie klar, einfach und praktikabel ist.

2.2.4.5.
Die teleologische Auslegung ergibt somit, dass sich – entsprechend den Ausführungen in Erw. II/2.2.4.2 – die Lösung aufdrängt, in Bezug auf kantonale Mitarbeitende (ausschliesslich) den Regierungsrat als Aufsichtsbehörde im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG zu betrachten. Alle anderen bei der

teleologischen Auslegung in Betracht gezogenen Lösungen sind entweder mit den rechtlichen Vorgaben nicht vereinbar oder vermögen sonst nicht zu überzeugen.

2.3.
Bei einer Gesamtbetrachtung ist – da die anderen Auslegungsmethoden zu keinem eindeutigen, befriedigendem und prozessökonomischen Ergebnis führen (vgl. Erw. II/2.2.1, 2.2.2 und 2.2.3) – auf die teleologische Auslegung abzustellen, gemäss welcher sich die Lösung aufdrängt, dass in Bezug auf kantonale Mitarbeitende (ausschliesslich) der Regierungsrat die Aufsichtsbehörde im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG ist (siehe Erw. II/2.2.4.5 und 2.2.4.2). Diese Lösung ist in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft: Sie ist nicht nur mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen vereinbar, sondern erweist sich auch als prozessökonomisch und praktikabel. Ausserdem gewährleistet sie Rechtssicherheit und eine genügende Unabhängigkeit zur Behörde bzw. zu den Mitarbeitenden, deren Ausstand verlangt wird. Dass sich der Regierungsrat bei dieser Lösung auch direkt um den Ausstand von "subalternen" Mitarbeitenden kümmern muss, ist zwar ein Nachteil. Dieser ist jedoch zu relativieren, da Streitigkeiten betreffend den Ausstand erfahrungsgemäss eher selten sind; zudem sind die Verfahren auch nicht aufwändig (vgl. vorne Erw. II/2.2.4.2).

In Bezug auf kantonale Mitarbeitende gilt als "Aufsichtsbehörde" im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG somit (ausschliesslich) der Regierungsrat. Dem entspricht letztlich auch der Schluss im Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.310 vom 10. Februar 2021 (Erw. II/1.3.2 am Ende), wobei es in jenem Fall um den Ausstand eines Mitarbeiters der Rechtsabteilung des BVU ging.

3.
3.1.
Eine Ausnahme von der Zuständigkeit des Regierungsrats kann z.B. dann in Betracht fallen, wenn die Ausstandsrüge erstmals im Rechtsmittelverfahren vorgebracht werden kann, weil ein Ausstandsgrund erst mit Eröffnung der Anordnung zur Kenntnis der Parteien gelangt. In einem solchen Fall wird die Angelegenheit mit Einreichung des Rechtsmittels streitig, sodass die Rechtsmittelinstanz die Funktion der Aufsichtsbehörde im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG übernimmt. Weil in der Verwaltungsrechtspflege Rechtsmittelinstanz und Aufsichtsbehörde nicht in jedem Fall identisch sind, lässt sich nur auf diese Weise eine Gabelung des Rechtsmittelwegs vermeiden und sicherstellen, dass alle (Verfahrens-)Rügen durch ein und dieselbe Rechtsmittelinstanz beurteilt werden (vgl. KIENER, a.a.O., N. 51 [4. Spiegelstrich] zu § 5a).

3.2.
Einen Spezialfall können sodann missbräuchliche oder offensichtlich unbegründete Ausstandsgesuche bilden: Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Person, deren Ausstand verlangt wird, selbst das Gesuch als unzulässig beurteilen, wenn sie dieses als missbräuchlich oder als offensichtlich unbegründet erachtet, auch wenn dieser Entscheid gemäss anwendbarem Verfahren einer anderen Behörde obläge (vgl. BGE 129 III 445, Erw. 1 = Pra 92 Nr. 215; 114 Ia 278, Erw. 1 = Pra 78 Nr. 25; 105 Ib 301, Erw. 1c; Urteile des Bundesgerichts 2C_178/2020 vom 19. Juni 2020, Erw. 2.4, 1C_96/2014 vom 5. Mai 2014, Erw. 2.4; ferner z.B.: Urteil des Bundesgerichts 8C_508/2023 vom 30. August 2023, wo von untauglichen Ausstandsbegehren die Rede ist). Wird das Gesuch als unzulässig beurteilt, ist darauf nicht einzutreten (vgl. BGE 114 Ia 278, Erw. 1 = Pra 78 Nr. 25; Urteil des Bundesgerichts 1C_193/2022 vom 5. April 2022, Erw. 2).

4.
Zusammenfassend wäre (da offenkundig kein Ausnahme- oder Spezialfall im Sinne von Erw. II/3 vorliegt) für den Entscheid über den streitigen Ausstand somit der Regierungsrat die im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG zuständige Aufsichtsbehörde gewesen und nicht der Generalsekretär des DGS. Die Beschwerde erweist sich deshalb als begründet. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache ist an den Regierungsrat zu überweisen, damit dieser im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG als Aufsichtsbehörde über das Ausstandsgesuch vom 29. Januar 2024 gegen E._____ und F._____ (beide DGS, Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst) entscheidet.

III.
1.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die obsiegenden Beschwerdeführer keine Verfahrenskosten (§ 31 Abs. 2 VRPG). Die Verfahrenskosten gehen zu Lasten der Staatskasse, da den Behörden kein Grund gemäss § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG vorgeworfen werden kann.

2.
Entsprechend dem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten. Diese sind ihr von der Vorinstanz, welcher Parteistellung zukommt (§ 13 Abs. 2 lit. e VRPG), zu ersetzen (§ 32 Abs. 2 VRPG).

Zur Festlegung der Höhe der Parteientschädigung ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif; SAR 291.150 [nachfolgend: AnwT]) massgebend (§ 1 Abs. 1 AnwT). Die Entschädigung in Verwaltungssachen bestimmt sich nach den §§ 8a ff. AnwT. Ein Streitwert lässt sich vorliegend nicht bestimmen. In Verfahren, die das Vermögen der Parteien weder direkt noch indirekt beeinflussen und

wo das Bundesrecht die Berücksichtigung des Streitwerts untersagt, gelten gemäss § 8a Abs. 3 AnwT die § 3 Abs. 1 lit. b und §§ 6 ff. AnwT sinngemäss. Gemäss § 3 Abs. 1 lit. b AnwT beträgt die Grundentschädigung Fr. 1'210.00 bis Fr. 14'740.00, wobei sie nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwaltes, nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles festzulegen ist. Angesichts der unterdurchschnittlichen Bedeutung, der mittleren Schwierigkeit und des abgeschätzten Aufwands erscheint eine Grundentschädigung von Fr. 4'000.00 sachgerecht. Der Abzug von 20 % für die nicht durchgeführte Verhandlung (§ 6 Abs. 2 AnwT) und der Zuschlag von 20 % für die zusätzliche Rechtsschrift (Replik) (§ 6 Abs. 3 AnwT) heben sich auf. Zu berücksichtigen ist sodann ein Abzug für das Rechtsmittelverfahren von 25 %, da die Rechtsvertreterin bereits vor Vorinstanz involviert war (§ 8 AnwT). Dies ergibt einen Betrag von Fr. 3'000.00. Unter Berücksichtigung von Auslagen (§ 13 AnwT) sowie der Mehrwertsteuer ist die Parteientschädigung auf Fr. 3'350.00 festzulegen.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.
In Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales (DGS), Generalsekretariat, vom 4. April 2024 aufgehoben. Die Sache wird an den Regierungsrat überwiesen, damit dieser über das Ausstandsgesuch vom 29. Januar 2024 gegen E._____ und F._____ (beide DGS, Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst) entscheidet.

2.
Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten gehen zu Lasten des Staates.

3.
Das DGS, Generalsekretariat, wird verpflichtet, den Beschwerdeführern die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 3'350.00 zu ersetzen.

Zustellung an:
die Beschwerdeführer (Vertreterin)
das DGS, Generalsekretariat
den Regierungsrat (samt Akten)

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Zwischenentscheid über den Ausstand kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden (Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]). Die Beschwerdefrist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Dieser Entscheid kann später nicht mehr angefochten werden (Art. 92 Abs. 2 BGG).

Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 42 BGG).

Aarau, 7. Oktober 2024

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau
3. Kammer

Vorsitz:	Gerichtsschreiber:
Michel	Wildi