



Fall-Nr.: B 2023/167
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 13.12.2023
Entscheiddatum: 30.11.2023

Verfügung Verwaltungsgericht, 30.11.2023

Ausstandsbegehren gegen Mitglieder des Verwaltungsgerichts. Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP. Die vorliegend zu beurteilenden Lehraufträge an einer juristischen Fakultät lassen bei objektiver Betrachtung gegenüber der Gesamtuniversität kein Engagement entstehen, das die betroffenen Mitglieder des Verwaltungsgerichts in eine wirtschaftliche oder berufliche Beziehung zur Universität bringt, die im gerichtlichen Verfahren den Eindruck der Voreingenommenheit hervorruft. (Verwaltungsgericht B 2023/167).

Verfügung vom 30. November 2023

Besetzung

Das amtsälteste ordentliche Mitglied des Verwaltungsgerichts Engeler;
Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

A.____,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Martin Farner, Farner Wagner Eichin,
Zentralstrasse 2, Postfach, 8036 Zürich,

gegen

Universitätsrat der Universität St. Gallen, Stefan Kölliker, Präsident,
Dufourstrasse 50, 9000 St. Gallen,



Vorinstanz 1

vertreten durch Advokat Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M., Wenger
Plattner, Aeschenvorstadt 55, 4010 Basel,

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz 2,

Gegenstand

Wiederwahl / Ausstandsgesuche gegen Mitglieder des Verwaltungsgerichts

Das amtsälteste ordentliche Mitglied des Verwaltungsgerichts stellt fest:

A.

Der Universitätsrat der Universität St. Gallen beschloss an der Sitzung vom 16. Juni 2023, A.____ nach Ablauf der achtjährigen Amtsdauer nicht erneut als [...] zu wählen (act. 2, insbesondere Rz 2.3). Die Regierung des Kantons St. Gallen genehmigte diesen Beschluss des Universitätsrates am 27. Juni 2023 (act. 3).

B.

B.a.

A.____, vertreten durch Rechtsanwalt Martin Farner, erhob am 15. August 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte: 1. Der Beschluss des Universitätsrates vom 16. Juni 2023 sei aufzuheben. 2. Der Genehmigungsentscheid des Regierungsrates sei aufzuheben. 3. Der Universitätsrat sei anzuweisen, ihn für eine weitere Amtsdauer von 8 Jahren als [...] wiederzuwählen. 4. Der Regierungsrat sei anzuweisen, den Wiederwahlbeschluss des Universitätsrates gemäss Antrag 3 zu genehmigen. 5. Eventuell sei die Sache an den Universitätsrat zurückzuweisen, damit dieser erneut über die Frage der Wiederwahl entscheide; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer. [...] (act. 1).

B.b.

Das Verwaltungsgericht räumte den Verfahrensbeteiligten sowie der



St.Galler Gerichte

Verwaltungsrekurskommission mit Schreiben vom 18. August 2023 die Gelegenheit ein, sich zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu äussern. Dem Universitätsrat wurde darüber hinaus die Gelegenheit für eine allfällige Stellungnahme zu den vom Beschwerdeführer beantragten vorsorglichen Massnahmen gegeben (act. 5).

B.c.

In der Eingabe vom 28. August 2023 beantragte der Beschwerdeführer, die Verwaltungsrichterin Dr. Miriam Lendfers habe aufgrund ihrer nebenberuflichen Tätigkeit für die Universität St. Gallen in den Ausstand zu treten. Gleiches gelte für die Verwaltungsrichterinnen PD Dr. Catherine Reiter und Dr. Silvia Bietenharder sowie den Verwaltungsrichter Dr. Arthur Brunner. Die Frage der Zuständigkeit sei in ordentlicher Besetzung zu entscheiden. Die Verfahrensakten der Vorinstanzen seien beizuziehen und die Verwaltungsrekurskommission sei von der Teilnahme am vorliegenden Verfahren auszuschliessen. Die Stellungnahmen der übrigen Verfahrensbeteiligten seien ihm (dem Beschwerdeführer) vor dem Entscheid über die Zuständigkeit mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zuzustellen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuern. Des Weiteren machte der Beschwerdeführer geltend, das Verwaltungsgericht sei als Beschwerdeinstanz zum Entscheid der vorliegenden Streitigkeit zuständig (act. 6).

B.d.

Die Verwaltungsrekurskommission vertrat in der Stellungnahme vom 28. August 2023 den Standpunkt, sie sei für die Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit nicht zuständig (act. 7).

B.e.

In der Vernehmlassung vom 1. September 2023 beantragte die Universität St. Gallen, vertreten durch Prof. Dr. Felix Uhlmann, auf die Beschwerde sei einzutreten. [...] Die Universität St. Gallen sprach sich zur Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit für die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz aus. [...] (act. 8).

B.f.

Das Verwaltungsgericht teilte den Beteiligten im Schreiben vom 7. September 2023 u.a. mit, dass die Verwaltungsrichterin Dr. Bietenharder praxisgemäss bei sämtlichen Verfahren, bei denen der Universitätsrat beteiligt sei, in Ausstand trete (act. 10).

C.

Mit Verfügung vom 11. September 2023 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch des Beschwerdeführers um Anordnung vorsorglicher Massnahmen ab (act. 14).



D.

D.a.

Die vom Ausstandsgesuch des Beschwerdeführers betroffenen Mitglieder des Verwaltungsgerichts beantragten in den Stellungnahmen vom 11. und 12. September 2023 dessen Abweisung und äusserten sich zu ihren Beziehungen zu der Universität St. Gallen (Dr. Brunner, act. 15, PD Dr. Reiter, act. 16, und Dr. Lendfers, act. 18).

D.b.

Der Rechtsvertreter der Vorinstanz 1 teilte dem Verwaltungsgericht am 19. September 2023 mit, auf einen Antrag betreffend Ausstand zu verzichten. Er wies sodann darauf hin, dass die Verwaltungsrichterin PD Dr. Reiter und der Verwaltungsrichter Dr. Brunner beide auch mit der Universität Zürich verbunden seien, wo er (der Rechtsvertreter der Vorinstanz 1) ordentlicher Professor sei. Zudem habe er die Habilitationsarbeit der Verwaltungsrichterin PD Dr. Reiter begutachtet (act. 21).

D.c.

In der Stellungnahme vom 9. Oktober 2023 hielt der Beschwerdeführer unverändert an den Ausstandsgesuchen fest (act. 22).

D.d.

Dr. Brunner machte am 23. Oktober 2023 (act. 24) und PD Dr. Reiter am 24. Oktober 2023 (act. 25) ergänzende Ausführungen zu den Ausstandsgesuchen. Dr. Lendfers verzichtete auf eine weitere Stellungnahme.

D.e.

Hierzu äusserte sich der Beschwerdeführer in der Eingabe vom 8. November 2023 (act. 27), die den übrigen Beteiligten mit Schreiben vom 16. November 2023 zur Kenntnis gebracht wurde (act. 28).



Das amtsälteste ordentliche Mitglied des Verwaltungsgerichts erwägt:

1.

Gegenstand des vorliegenden Zwischenverfahrens bilden die vom Beschwerdeführer gegen die Verwaltungsrichtern Dr. Lendfers und PD Dr. Reiter sowie den Verwaltungsrichter Dr. Brunner gestellten Ausstandsgesuche.

1.1.

Anstände über die Ausstandspflicht von Richtern und Gerichtsschreibern eines Gerichtes entscheidet dessen Präsident (Art. 7^{bis} Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Über den Ausstand des zum Entscheid zuständigen Präsidenten entscheidet dessen Stellvertreter (Art. 7^{bis} Abs. 2 VRP).

1.2.

Ist die Präsidentin oder der Präsident verhindert, übernimmt die zweite hauptamtliche Richterin als Vizepräsidentin oder der zweite hauptamtliche Richter als Vizepräsident die Vertretung. Ist auch sie oder er verhindert, übernimmt ein nebenamtliches Mitglied die Vertretung, in der Reihenfolge des Amtsalters (Art. 3 Abs. 2 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichtes, sGS 941.22). Da sowohl die Präsidentin als auch der Vizepräsident vom Ausstandsgesuch des Beschwerdeführers betroffen sind, entscheidet darüber der vorliegend unterzeichnende Verwaltungsrichter als amtsältestes nebenamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts.

2.

Nachfolgend zu prüfen ist, ob mit Blick auf das Hauptverfahren B 2023/167 betreffend die unterbliebene Wiederwahl des Beschwerdeführers zum [...] Gründe vorliegen, die Dr. Lendfers, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner zu einem Ausstand verpflichten.

2.1.

Nach Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch darauf, dass ihre Streitsache von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt wird. Es soll garantiert werden, dass keine sachfremden Umstände, die ausserhalb des Prozesses liegen, in sachwidriger Weise zugunsten oder zulasten einer Partei auf das gerichtliche Urteil einwirken. Der verfassungsmässige Anspruch auf ein unparteiisches Gericht soll zu der für einen korrekten und fairen Prozess erforderlichen Offenheit des Verfahrens im Einzelfall beitragen und damit ein gerechtes Urteil ermöglichen. Dieser Anspruch wird



bereits verletzt, wenn bei objektiver Betrachtung Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Jedoch begründet nicht jede irgendwie geartete Beziehung wirtschaftlicher, beruflicher oder persönlicher Natur für sich allein den Anschein der Befangenheit. Objektive Umstände müssen auf eine gewisse Intensität der Beziehung hinweisen. Voreingenommenheit und Befangenheit in diesem Sinn werden nach der Rechtsprechung angenommen, wenn im Einzelfall anhand aller tatsächlichen und verfahrensrechtlichen Umstände Gegebenheiten aufscheinen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit zu erwecken. Dabei ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen. Das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit hervorrufen. Für die Ablehnung wird nicht verlangt, dass eine tatsächliche Befangenheit vorliegt (BGE 147 III 89 E. 4.1 und E. 5.2). Die Gewährleistung der verfassungsmässigen Richterinnen und des verfassungsmässigen Richters gilt für amtliche und nebenamtliche Richterinnen und Richter gleichermassen (BGE 147 III 89 E. 4.2.1).

2.2.

Das kantonale Recht bestimmt für Mitglieder des Verwaltungsgerichts, dass sie gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 VRP von sich aus in den Ausstand zu treten haben: wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind. Der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort (lit. a); wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache selbst Auftrag erteilt haben (lit. b), wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (lit. b^{bis}) oder wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen (lit. c).

3.

Der Beschwerdeführer hält Dr. Lendfers, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner aufgrund ihrer nebenberuflichen Lehrtätigkeit an der Universität St. Gallen (basierend auf Auftrag oder Arbeitsverhältnis) für befangen (act. 6, Rz 2 f., und act. 22, Rz 1 ff.). Konkret vertritt der Beschwerdeführer den Standpunkt, die in Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP aufgezählten Rollenverhältnisse mit einer an der Angelegenheit beteiligten Person (act. 22, Rz 2)



fürten ungeachtet dessen, ob das entsprechende Rechtsverhältnis konkret zu besonderer Abhängigkeit führe, zu einer Ausstandspflicht (act. 22, Rz 7).

3.1.

Die Sichtweise des Beschwerdeführers würde darauf hinauslaufen, dass mit den in Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP aufgezählten Rechtsverhältnissen mit Verfahrensbeteiligten – gleich wie bei den in Art. 7 Abs. 1 lit. a VRP aufgezählten familienrechtlichen Beziehungen – eine unwiderlegbare Vermutung des Anscheins der Befangenheit einherginge. Eine solche Gesetzesinterpretation fällt allein schon aufgrund der daraus resultierenden offensichtlich unhaltbaren Folgen ausser Betracht, müssten doch sämtliche Mitglieder des Verwaltungsgerichts immer in den Ausstand treten, sobald der Kanton St. Gallen an einem Verfahren beteiligt ist, weil sie allesamt in dessen Diensten stehen (vgl. BGer 2P.78/2005 vom 21. Juli 2005 E. 3.1, worin ein Beweisbeschluss des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen betreffend die Befangenheit eines Gutachters im Licht von Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP zu beurteilen war).

3.2.

Die in Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP enthaltene Aufzählung dient denn auch der Veranschaulichung möglicher rechtsgeschäftlicher bzw. wirtschaftlicher Pflicht- und Abhängigkeitsverhältnisse, bei denen sich die Frage nach einer Befangenheit stellen kann. Sinn und Zweck dieser Bestimmung liegt in der Konkretisierung der Generalklausel von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP, wonach Behördemitglieder in den Ausstand zu treten haben, wenn sie «aus anderen Gründen befangen erscheinen» (BGer 2P. 78/2005 vom 21. Juli 2005 E. 3.2 mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2003, S. 112). Hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs der Befangenheit lehnt sich das Verwaltungsgericht an die bundesgerichtliche Praxis an (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 192; VerwGE B 2012/128, B 2012/137 vom 22. Mai 2013 E. 3.6; zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung siehe E. 2.1 hiervor). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist also nach der Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen die konkrete Intensität des Verhältnisses zwischen Behördemitgliedern und einer Partei für die Frage nach dem Vorliegen eines Ausstandsgrunds im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP massgebend (BGer 2P.78/2005 vom 21. Juli 2005 E. 3.2, worin die Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen dargestellt und bestätigt worden war) und nicht das formale Bestehen eines Rechtsverhältnisses als solches.

3.3.

Ausdruck dieser langjährigen konstanten Praxis ist ferner die von Dr. Brunner (act. 24)



und PD Dr. Reiter (act. 25) vorgebrachte Tatsache, dass das Verwaltungsgericht bezüglich des früheren Verwaltungsgerichtspräsidenten Prof. Dr. Ulrich Cavelti sel., der damals gleichzeitig einen Lehrauftrag an der Universität St. Gallen inne hatte, bei Streitigkeiten betreffend die Universität St. Gallen keinen Ausstandsgrund erblickte (vgl. etwa die auf dem Internet zugänglichen VerwGE B 2011/102 vom 29. August 2011 oder VerwGE B 2006/49 vom 3. Juli 2006). Der dagegen erhobene Einwand des Beschwerdeführers, die Ausstandsfrage sei in diesen Entscheiden nicht explizit behandelt worden (act. 27, Rz 5), trifft zwar zu, zielt allerdings ins Leere, hat doch jedes Behördenmitglied gemäss Art. 7 Abs. 1 VRP «von sich aus» bzw. von Amtes wegen zu prüfen, ob ein Ausstandsgrund vorliegt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 195; Catherine Reiter, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 4 und N 7 zu Art. 7 VRP). Mit seiner Beteiligung an Entscheiden über Streitigkeiten betreffend die Universität St. Gallen hatte der frühere Verwaltungsgerichtspräsident Prof. Dr. Cavelti bzw. das Verwaltungsgericht jedenfalls unmissverständlich den Standpunkt erkennen lassen, dass ein Verhältnis im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP (bzw. im Sinn des für Gerichtsmitglieder bis 15. Juni 2010 geltenden, deckungsgleichen aArt. 55 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG; nGS 45-99; siehe hierzu auch Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 190) für sich allein keinen von Amtes wegen zu beachtenden Ausstandsgrund bildet.

3.4.

Soweit sich der Beschwerdeführer auf VerwGE B 2012/128, B 2012/137 vom 22. Mai 2013 beruft (act. 22, Rz 2 f.), vermag er daraus nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Insbesondere kann diesem Entscheid nicht entnommen werden, das Vorliegen eines in Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP genannten Rechtsverhältnisses begründe ungeachtet der konkreten Ausgestaltung eine Befangenheit. Das Verwaltungsgericht hatte denn auch seinen Entscheid nicht mit dem blossen Vorliegen eines Rechtsverhältnisses im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP begründet. Vielmehr setzte es sich einlässlich im Rahmen einer «vertiefteren Betrachtung» (E. 3.7 zu Beginn) mit dem Inhalt des fraglichen Rechtsverhältnisses auseinander und würdigte dieses konkret hinsichtlich der sich daraus für die Befangenheit ergebenden Folgen. Für den damaligen Entscheid war wegleitend, dass mit der Stellung als das Führungs- bzw. Exekutivorgan einer Partei präsidierendes Mitglied «die Gefahr einer Befangenheit stark erhöht [ist], weshalb an deren Nachweis im Einzelfall keine hohen Anforderungen mehr gestellt werden müssen» (E. 3.7.4 des Entscheids).

3.5.

Zwar trifft es zu, dass sich in VerwGE B 2012/128, B 2012/137 vom 22. Mai 2013 zu



Beginn der E. 3.7.2 die vom Beschwerdeführer (act. 22, Rz 3) ins Feld geführte Aussage findet, «die kantonale Regelung gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP geht damit weiter als die bundesrechtliche». Allerdings bezog sich das Verwaltungsgericht bei dieser Einschätzung einzig auf den unterschiedlichen Anwendungsbereich der beiden Ausstandsregelungen hinsichtlich des von der juristischen Person und dessen Organ verfolgten öffentlichen Interesses. Dies erhellt aus der in E. 3.3 des Entscheids dargestellten eidgenössischen Rechtslage, wonach «eine Ausstandspflicht in der Regel deshalb nur dann [besteht], wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat», und bei der Wahrung öffentlicher Interessen grundsätzlich keine Ausstandspflicht gilt (siehe hierzu auch die vom Verwaltungsgericht in diesem Kontext angerufene Rechtsprechung BGer 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2). Auch die Überlegungen in E. 3.7.1 des Entscheids drehen sich durchwegs um die Charakterisierung des konkret Gegenstand bildenden Interesses als öffentlicher Natur. Die zu Beginn der unmittelbar anschliessenden E. 3.7.2 gezogene Schlussfolgerung, dass ein Behördenmitglied als Organ einer an der Angelegenheit beteiligten Person von Amtes wegen in den Ausstand zu treten hat und die kantonale Regelung von Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP damit weiter gehe als die bundesrechtliche Ordnung, kann folglich einzig im Zusammenhang mit der öffentlichen Interessenswahrung begriffen werden. Diese Betrachtungsweise wird durch die ebenfalls in E. 3.7.2 gezogene Schlussfolgerung bestätigt, dass «der Stadtpräsident, Abgeordneter der Stadt St. Gallen in den Verwaltungsrat der Genossenschaft Olma Messen St. Gallen, bei Geschäften, welche die Genossenschaft betreffen, unabhängig von einem persönlichen Interesse gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a VRP in den Ausstand» zu treten hat. In damit zu vereinbarender Weise sprach das Verwaltungsgericht in E. 3.7.3 am Schluss BGE 107 Ia 135 die Massgeblichkeit ab, «da dort auf Art. 10 Abs. 1 lit. a VwVG bzw. das persönliche Interesse am Ausgang des Verfahrens Bezug genommen wird, während Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP den Ausstand unabhängig davon allein wegen der nahen Beziehung zu Beteiligten bzw. zum Streitgegenstand vorschreibt» (siehe insbesondere BGE 107 Ia 135 E. 3.b: «Nimmt der Betreffende jedoch öffentliche Interessen wahr, besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht, selbst wenn er bei seinem Entscheid gegensätzliche Interessen zu berücksichtigen hat [...].»).

3.6.

Schliesslich nahm das Verwaltungsgericht in VerwGE B 2012/128, B 2012/137 vom 22. Mai 2013 keinen Bezug zur vom Bundesgericht bestätigten bisherigen Praxis des Verwaltungsgerichts zu Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP (siehe E. 3.2 hiervoor). Es ergeben sich auch ansonsten keine Hinweise auf eine beabsichtigte Praxisänderung.



4.

Nachfolgend ist daher zu beurteilen, ob die rechtswissenschaftlichen Lehraufträge von Dr. Lendfers, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner an der Universität St. Gallen mit wirtschaftlichen oder beruflichen Interessen bzw. Pflichten und Abhängigkeiten verbunden sind, die bezogen auf den Streitgegenstand des Verfahrens B 2023/167 den Anschein der Befangenheit begründen. Persönliche Beziehungen zur Universität St. Gallen werden vom Beschwerdeführer nicht geltend gemacht. Solche lassen sich aus den Akten auch nicht erkennen, weshalb auf Ausstandsgründe dieser Art nicht weiter einzugehen ist.

Dr. Lendfers hat seit dem Frühjahrssemester 2021 den Lehrauftrag Sozialversicherungsrecht inne, der mit zwei Semesterwochenstunden verbunden ist (act. 18). Das Engagement von PD Dr. Reiter an der Universität St. Gallen umfasst höchstens ein bis zwei Lehraufträge pro Semester (à je höchstens 12 Stunden, act. 16) und der Lehrauftrag von Dr. Brunner beinhaltet[e] eine einmalige Vorlesungsververtretung im Frühjahrssemester 2023 und ab dem Herbstsemester 2023 jährlich eine vierstündige Blockveranstaltung im Rahmen der Mastervorlesung «Prozessieren im öffentlichen Recht» (act. 15).

4.1.

Die Universität St. Gallen ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht der Selbstverwaltung (Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Universität St. Gallen, sGS 217.11, UG). Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung an der Universität St. Gallen ist gewährleistet (Art. 3 UG). Der Universitätsrat ist das oberste Organ der Universität (Art. 8 Abs. 1 UG). Er besteht aus der Vorsteherin oder dem Vorsteher des zuständigen Departements als Präsidentin oder Präsident und zehn weiteren Mitgliedern (Art. 8 Abs. 2 lit. a und lit. b UG). Dem Universitätsrat obliegt u.a. – auf Antrag des Senats – die Erteilung von Lehraufträgen (ausgenommen Lehraufträge für öffentliche Lehrveranstaltungen; Art. 9 Abs. 1 lit. e UG und Art. 47 Abs. 2 des Universitätsstatus, sGS 217.15, US).

4.2.

Der Inhalt eines Lehrauftrags setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen: Die Lehrbeauftragten gehören – zusammen mit den Dozierenden (ordentliche und assoziierte Professorinnen und Professoren, Assistenzprofessorinnen und Assistenzprofessoren sowie ständige Dozierende) – zum Lehrkörper der Universität (Art. 38 Abs. 1 US). Sie wirken in der Lehre mit (Art. 47 Abs. 1 US) und bilden die Studierenden aus. Sie bemühen sich um eine hohe Qualität der Lehre, die dem Stand



der Forschung in dem Fachgebiet Rechnung trägt (Art. 50 Abs. 1 US). Lehrbeauftragte führen persönlich die ihnen übertragenen Lehrveranstaltungen gemäss Lehrplan durch, nehmen die vorgeschriebenen Prüfungen ab und beurteilen die in ihrem Lehr- und Forschungsgebiet eingereichten wissenschaftlichen Arbeiten (Art. 50 Abs. 2 US). Den Umfang der Lehrverpflichtung (Deputat) regelt der Wahlbeschluss (Art. 53 Abs. 1 Satz 1 US). Schliesslich unterstützen die Lehrbeauftragten die periodische Überprüfung ihrer Leistungen durch die Universität und tragen zur Qualitätssicherung und -verbesserung bei (Art. 54 Abs. 1 US). Die Lehrbeauftragten stehen in einem auf Dauer ihrer Tätigkeit befristeten Arbeitsverhältnis mit der Universität. Lehraufträge werden semesterweise erteilt. Es besteht kein Anspruch auf die Erteilung weiterer Lehraufträge. Die Lehrbeauftragten führen grundsätzlich ihre Tätigkeit an der Universität im Nebenerwerb aus (Art. 43 Abs. 1 und Abs. 2 des Personalreglements der Universität St. Gallen, sGS 217.32). Die Entschädigung der Dozenten mit Lehrauftrag wird im Einzelfall vom «Hochschulrat» festgelegt. Sie beträgt für wissenschaftliche Kurse wenigstens CHF 1'500, für andere Kurse wenigstens CHF 1'300 je Semester-Wochenstunde (Art. 11 der Gehaltsordnung für den Lehrkörper und das Verwaltungspersonal der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, sGS 217.31).

4.3.

Wie sich aus der dargestellten Rechtslage ergibt, erschöpft sich die Pflichterfüllung der Lehrbeauftragten in der Vermittlung von Lerninhalten (zur diesbezüglich geschützten Freiheit der Wissenschaft siehe Art. 3 UG). Da die Lehrbeauftragten nicht unter den Personenkreis der «Dozierenden» fallen (Art. 38 Abs. 1 US), gilt für sie der Aufgabenkatalog nach Art. 49 und Art. 52 US nicht. Im vorliegenden Fall besteht weder gegenüber der Universität noch deren Organen eine besondere Treuepflicht, ein besonderes Abhängigkeits- oder vergleichbares Näheverhältnis, das Dr. Lendfers, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner im Beschwerdeverfahren B 2023/167 als befangen erscheinen lassen könnten. Die drei vom Befangenheitsvorwurf des Beschwerdeführers betroffenen Mitglieder des Verwaltungsgerichts haben ausserdem in einer nachvollziehbaren Weise dargelegt, dass die ausgerichtete Entschädigung für den Lehrauftrag wirtschaftlich nicht ins Gewicht fällt und jedenfalls kein Abhängigkeitsverhältnis zu begründen vermag (act. 15, act. 16 und act. 18). Darauf ist zu verweisen, zumal diese Ausführungen vom Beschwerdeführer nicht nur unbestritten geblieben sind, sondern er ausdrücklich einräumt, «ein Beauftragter ist normalerweise gerade nicht in einer wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Auftraggeberin» (act. 22, Rz 7). Ebenso lässt sich aus den Lehraufträgen keine beruflich massgebliche Intensität ableiten, da die wenigen Wochenstunden pro Jahr unerheblich sind.



4.4.

Anders als der Beschwerdeführer annimmt (act. 27, Rz 7), unterscheidet sich sodann die Intensität der Beziehungsnähe zwischen dem Beauftragten und dem Auftraggeber einerseits und zwischen dem Organ und der juristischen Person andererseits grundsätzlich. Organe sind Teil einer juristischen Person bzw. von deren Rechtspersönlichkeit und nicht bloss deren Bevollmächtigte bzw. Vertreter. Soweit eine Person in ihrer Organfunktion handelt, erfolgt dies demnach handelnd als juristische Person selbst und nicht in deren Vertretung. Wie bereits vorstehend dargelegt (siehe E. 4.2 f. hiervor), ist denn auch mit den vorliegend zu beurteilenden Lehraufträgen kein Pflicht- oder Näheverhältnis verbunden, das mit einer Stellung als präsidierendes Mitglied eines Führungsorgans vergleichbar wäre. Allein schon deshalb kann der Beschwerdeführer nichts aus VerwGE B 2012/128, B 2012/137 zu seinen Gunsten ableiten.

4.5.

Die nicht näher substantiierte Befürchtung des Beschwerdeführers, die vom Befangenheitsvorwurf Betroffenen würden sich «hüten», «den Interessen der Universität zuwiderzuhandeln», um nicht Gefahr zu laufen, den damit verbundenen Status einzubüssen bzw. die Karriereentwicklung zu gefährden (act. 22, Rz 9, und act. 27, Rz 9), ist unbegründet. Die Universität St. Gallen strebt an, qualifizierte Fachpersonen für Lehraufträge zu gewinnen, wozu sicherlich Verwaltungsrichterinnen und -richter gehören. Bei allen vom Befangenheitsverdacht des Beschwerdeführers betroffenen Mitgliedern des Verwaltungsgerichts handelt es sich denn auch bekanntermassen um sowohl akademisch als auch beruflich arrivierte Persönlichkeiten, bei denen ein Lehrauftrag bei der Universität St. Gallen weder für den derzeitigen Status noch für die weitere Karriereentwicklung ins Gewicht fällt. Dies gilt vorliegend umso mehr, als Dr. Lendfers bereits im März 2023 gegenüber der juristischen Fakultät der Universität St. Gallen mitteilte, für einen Lehrauftrag in späteren Semestern nicht mehr zur Verfügung zu stehen (act. 18), wie auch für PD Dr. Reiter (act. 16) und Dr. Brunner (act. 24), welche ihren akademischen Schwerpunkt an der Universität Zürich haben.

4.6.

Die im vorliegenden Entscheid vorgenommene Würdigung von Lehraufträgen deckt sich ausserdem mit der Rechtsprechung. So gelangte das Bundesgericht bei der Beurteilung eines gleichgelagerten Falles ebenfalls zum Schluss, weder ein Lehrauftrag noch eine Assistenz-Teilstelle an einer juristischen Fakultät lassen bei objektiver Betrachtung gegenüber der Gesamtuniversität ein Engagement entstehen, das die



Betroffenen in eine wirtschaftliche oder berufliche Dauerbeziehung zur Universität bringe und im gerichtlichen Verfahren den Eindruck der Voreingenommenheit hervorrufen könne (BGer 1C_79/2009 vom 24. September 2009 E. 2; bestätigt in BGer 9C_257/2016 vom 29. Juni 2016 E. 4.2.1; Steinmann/Leuenberger, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, N 22 zu Art. 30 BV und D. Rüetschi, in: Hausheer/Walter [Hrsg.], Berner Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 2012, N 56 zu Art. 47 ZPO; zur differenzierten Betrachtungsweise betreffend Teilzeittätigkeiten in geringem Umfang und Arbeiten in gelegentlichem Stundenlohn siehe auch B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, 2002, S. 115). Diese Rechtsanwendung hat sich auch in anderen Kantonen etabliert (siehe Entscheid des Kantonsgerichts Graubünden SK2 22 13 vom 29. November 2022 E. 2.3 und zur luzernischen Rechtsprechung die aussagekräftige mediale Berichterstattung in <https://www.zentralplus.ch/news/luzerner-kantonsgericht-weist-gesuch-von-theologieprofessor-ab-855461/> und <https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/luzern/theologieprofessor-mark-muss-die-uni-luzern-verlassen-ld.1052982>), je abgerufen am 27. November 2023).

5.

Die Unvoreingenommenheit von Dr. Lendfers zieht der Beschwerdeführer des Weiteren aufgrund ihres Schreibens vom 18. August 2023 in Zweifel (act. 22, Rz 13 f.).

5.1.

Der Beschwerdeführer hält Dr. Lendfers vor, sie habe den vorliegenden Fall «nach dem Muster» des Entscheids B 2023/119 vom 29. Juni 2023 behandeln wollen, «in der Meinung, die Universität könne überhaupt keine Verfügungen erlassen. Angesichts der Begründung der Beschwerde hätte Lendfers die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nur dann in Zweifel ziehen können, wenn sie die Gedankenführung in der Beschwerde widerlegt hätte. Lendfers unterliess das und stellte ohne jeden sachlichen Grund in Aussicht, das Arbeitsverhältnis des Beschwerdeführers ohne jeden sachlichen Grund dem Personalgesetz unterstellen und damit möglichst rasch loswerden.» (sic; act. 22, Rz 14).

5.2.

Das vom Beschwerdeführer inkriminierte Schreiben vom 18. August 2023 enthält die folgenden Ausführungen: «Materiell sollen Massnahmen personalrechtlicher Natur der gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Die strittige Nichtwiederwahl beschlägt das Dienstverhältnis von A. ___ mit der Universität, [...]. Es erscheint als fraglich, ob die Universität als Arbeitgeberin auch unter der Geltung des Personalgesetzes [...] noch verfügungsbefugt ist. Falls nicht, wäre der Rechtsuchende auf das Klageverfahren vor



der Verwaltungsrekurskommission zu verweisen (vgl. den Präsidialentscheid des Verwaltungsgerichts B 2023/119 vom 29. Juni 2023, insbes. E. 2.3 und 3.2)» (act. 5).

5.3.

Das Schreiben vom 18. August 2023 ist durchgängig sachlich formuliert und erschöpft sich im Hinweis auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts in einem nicht den Beschwerdeführer betreffenden, indessen vergleichbaren Fall (VerwGE B 2023/119 vom 29. Juni 2023). Es enthält keine präjudizierenden Anordnungen. An der vom Beschwerdeführer bemängelten Textstelle wird in durchgehend unvoreingenommener Weise einzig die Frage nach dem gesetzlich korrekten Verfahren aufgeworfen und den Parteien hierzu sowie zum referenzierten Präjudiz das rechtliche Gehör gewährt. Allein der Umstand, dass der Beschwerdeführer die unter Dr. Lendfers erfolgte Rechtsanwendung gemäss dem – nicht seine Angelegenheit beschlagenden – VerwGE B 2023/119 nicht teilt, vermag für sich allein keine Voreingenommenheit zu begründen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 189 sowie VerwGE B 2013/155 vom 17. Januar 2014 E. 2.2). Es ergeben sich auch keine weiteren Umstände, die bei Beteiligung von Dr. Lendfers am Verfahren B 2023/167 gegen eine ergebnisoffene Entscheidungsfindung sprechen würden.

6.

6.1.

Die im akademischen Betrieb der Universität Zürich erfolgten Kontakte zwischen dem Rechtsvertreter der Vorinstanz 1 und PD Dr. Reiter (siehe zu der von ihm hauptsächlich erwähnten [abgeschlossenen] Mitbegutachtung der Habilitationsarbeit von PD Dr. Reiter act. 21 und act. 25) begründen augenscheinlich kein Freundschafts- oder Abhängigkeitsverhältnis, das auf eine Voreingenommenheit von PD Dr. Reiter zugunsten des Rechtsvertreter bzw. der von ihm vertretenen Vorinstanz 1 im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP hinweisen könnte. Dieses Verhältnis wurde denn auch offenbar allein der Transparenz wegen vom Rechtsvertreter der Vorinstanz 1 mitgeteilt. Selbst der einen Ausstand anstrebende Beschwerdeführer nahm an dieser Situation keinen Anstoss (vgl. act. 27).

6.2.

Keinen Anschein der Befangenheit im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP vermag auch der blosse Umstand zu begründen, dass der Rechtsvertreter der Vorinstanz 1, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner unabhängig voneinander einer Lehrtätigkeit an der Universität Zürich nachgehen (siehe hierzu act. 21). Daraus gehen insbesondere keine besonderen gesellschaftlichen Wirkungen oder Beziehungen hervor, die den Moment



zufälliger Begegnungen im akademischen Umfeld der Universität Zürich überdauern würden.

6.3.

Die vor rund 18 Jahren unter der Leitung des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers ausgeübte einjährige Tätigkeit von PD Dr. Reiter als Gerichtsschreiberin des Arbeitsgerichts Zürich aus dem Jahr 2005 sowie die seither sporadischen (höchstens einmal jährlich stattfindenden) Treffen mit ihm bei einem Mittagessen oder an einer Tagung (act. 25) sind ebenfalls nicht geeignet einen Anschein der Befangenheit gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP zu begründen. Sie stellen kein enges Nähe- oder Freundschaftsverhältnis dar (vgl. BGer 4A_306/2011 vom 19. Januar 2012 E. 3.3) und wurden von PD Dr. Reiter allein der Vollständigkeit halber offengelegt (act. 25). In damit zu vereinbarenden Weise behaupteten die Vorinstanzen denn auch keine besondere persönliche Freundschaft zwischen PD Dr. Reiter und dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers.

7.

Andere Anhaltspunkte, die objektiv geeignet sein könnten, ein Misstrauen in die Unparteilichkeit von Dr. Lendfers, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner zu wecken, bestehen nicht und wurden auch nicht geltend gemacht. Zusammengefasst liegen bei objektiver Betrachtung bei Dr. Lendfers, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner keine Umstände vor, welche bei ihrer Beteiligung das Verfahren B 2023/167 als nicht mehr offen, sondern vorbestimmt erscheinen liessen.

8.

8.1.

Nach dem Gesagten sind die Ausstandsgesuche gegen Dr. Lendfers, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner abzuweisen.

8.2.

Die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen dieses Zwischenentscheids über den Ausstand bleiben bei der Hauptsache B 2023/167.

Das amtsälteste ordentliche Mitglied des Verwaltungsgerichts verfügt:

1.

Die Ausstandsgesuche gegen Dr. Lendfers, PD Dr. Reiter und Dr. Brunner werden abgewiesen.



2.

Die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen dieses Zwischenentscheids bleiben bei der Hauptsache B 2023/167.