



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: MLaw Patrick Trütsch, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

U R T E I L vom 27. Mai 2024 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____

Beschwerdeführer

vertreten durch RA lic. iur. Silvia Ruchti u/o RA lic. iur. George Kammann,
Schilliger Recht GmbH, Bahnhofplatz, Postfach, 6302 Zug

gegen

1. Gemeinderat Neuheim, Dorfplatz 5, 6345 Neuheim

2. Direktion des Innern des Kantons Zug, Neugasse 2, 6300 Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Ausstand als Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission

(Nichteintretensentscheid betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden
Wirkung)

V 2024 14

A. A. _____, hauptberuflich Rechtsanwalt, ist seit dem 1. Januar 2023 gewähltes Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission der Gemeinde Neuheim. Für die Vorbereitung und Veranlagung der Grundstückgewinnsteuer war innerhalb der Gemeinde deren Mitarbeiter B. _____ zuständig. B. _____ war auch Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission mit beratender Stimme. Zwischen der Gemeinde Neuheim und B. _____ besteht aktuell ein Arbeitskonflikt, indem die Gemeinde das Arbeitsverhältnis mit diesem kündigte und ihn freistellte. Rechtsanwalt A. _____ vertritt B. _____ in diesem Arbeitsstreit gegen die Gemeinde Neuheim. Mit Schreiben vom 2. November 2023 informierte A. _____ die Gemeinde Neuheim über dieses Vertretungsverhältnis. In der Folge wandte sich der Gemeindepräsident von Neuheim mit Schreiben vom 8. November 2023 an A. _____ und stellte die Frage nach einer möglichen Interessenkollision auf dessen Seite. A. _____ verneinte mit Eingabe vom 16. November 2023 jeglichen Ausstandsgrund.

Am 28. November 2023 verfügte der Gemeinderat Neuheim, dass A. _____ als Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission wegen Befangenheit im Ausstand sei, solange das Verfahren mit seinem Klienten betreffend Kündigung des Anstellungsverhältnisses nicht rechtskräftig erledigt sei bzw. die Anwaltskanzlei von A. _____ bzw. A. _____ die Vertretung von B. _____ innehabe. Einer allfälligen Verwaltungsbeschwerde gegen diesen Entscheid entzog der Gemeinderat Neuheim die aufschiebende Wirkung.

Gegen die Verfügung vom 28. November 2023 liess A. _____ (nachfolgend Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 15. Dezember 2023 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug erheben und verlangen, es sei die angefochtene Verfügung des Gemeinderats Neuheim aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu dessen Lasten. Ausserdem sei die aufschiebende Wirkung per sofort wieder zu erteilen.

Mit Verfügung vom 5. Januar 2024 entschied das Direktionssekretariat der Direktion des Innern (DIS), auf das Gesuch, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen, werde nicht eingetreten. Begründet wurde dieser Entscheid im Wesentlichen damit, der Beschwerdeführer sei formell dadurch beschwert, dass er am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen habe und mit seinem Antrag, es bestehe ihm gegenüber kein Ausstandsgrund bzw. die Fortführung seiner Arbeit in der Grundstückgewinnsteuerkommission sei nicht einzuschränken, unterlegen sei. Bezüglich der materiellen Beschwerde erwog das DIS jedoch, vorliegend richte sich die Beschwerde gegen eine negative Anordnung, mit der ein Begehren um Änderung der geltenden Rechtslage oder um Begründung

von Rechten abgelehnt werde. Dabei komme die aufschiebende Wirkung zwar zum Tragen; sie habe indessen nicht die Folge, dass dem von der Vorinstanz abgewiesenen Gesuch vorläufig zu entsprechen wäre, denn die aufschiebende Wirkung habe gerade nicht zum Ziel, gestaltend auf das Rechtsverhältnis einzuwirken. Mit der Ablehnung des (mindestens sinngemäss) gestellten Gesuchs des Beschwerdeführers, einen Ausstandsgrund zu verneinen und damit die Weiterführung seiner Arbeit in der Grundstückgewinnsteuerkommission zu ermöglichen, liege im Kern eine negative Verfügung vor. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hätte in dieser Konstellation nach dem Ausgeführten gerade nicht dazu geführt, dass der Beschwerdeführer bis zum definitiven Entscheid über das Vorliegen eines Ausstandsgrundes wieder für die Grundstückgewinnsteuerkommission hätte tätig werden dürfen. Solange über die Frage des Ausstandes nicht entschieden sei, bleibe diese Frage vielmehr in der Schwebe und habe der Beschwerdeführer als einstweilen im Ausstand zu gelten. Daran vermöchten weder die Erteilung noch der Entzug der aufschiebenden Wirkung etwas zu ändern. Die Frage nach dem Vorliegen eines Ausstandsgrundes sei gerade die Streitfrage in der vorliegenden Rechtssache, in die mittels der aufschiebenden Wirkung nicht eingegriffen werden dürfe. Wenn der Beschwerdeführer hieran für die Dauer des Verfahrens etwas hätte ändern wollen, hätte er eine entsprechende vorsorgliche Massnahme beantragen müssen.

B. Mit Eingabe vom 19. Januar 2024 liess der Beschwerdeführer Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und folgende Anträge stellen:

- "1. Es sei der Entscheid der Direktion des Innern, Direktionssekretariat, vom 5. Januar 2024 betreffend Nichteintreten auf den Antrag des Beschwerdeführers um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung seiner Beschwerde gegen die Verfügung des Gemeinderats Neuheim vom 28. November 2023 (Ausstand als Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission) per sofort (ohne vorgängige Anhörung des Beschwerdegegners und der Vorinstanz, d.h. superprovisorisch, wenigstens aber unter Ansetzung einer kurzen Vernehmlassungsfrist) aufzuheben und es sei der Regierungsrat bzw. die Frau Landammann als Präsidentin der Beschwerdeinstanz anzuweisen, auf den Antrag um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung einzutreten und diesen umgehend materiell zu beurteilen.
2. Eventualiter: Es sei die Verfügung des Gemeinderats Neuheim vom 28. November 2023 für nichtig zu erklären.
3. Unter Entschädigungs- und Kostenfolgen zulasten des Beschwerdegegners/der Vorinstanz."

Zur Beschwerdebegründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, der Vorgang, mit dem der Beschwerdeführer als Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission in den "Ausstand" versetzt worden sei, habe herzlich wenig mit einem Ausstand zu tun. Vielmehr

sei der Beschwerdeführer in seiner Funktion als Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission vorübergehend suspendiert respektive im Amt eingestellt worden, wofür es nicht den geringsten Anlass gebe. Die Verfügung der Gemeinde Neuheim sei keine "negative" Verfügung. Negative Verfügungen, bei denen der Suspensiveffekt nach unbestrittener Lehre und Rechtsprechung keine Wirkung auslöse, zeichneten sich dadurch aus, dass mit ihnen ein Begehren auf Erlass einer Gestaltungs- oder Feststellungsverfügung abgewiesen oder auf solche Begehren nicht eingetreten werde. Meist würden negative Verfügungen auf Gesuch hin erlassen. Fehle ein Antrag, sei die Abgrenzung zu einer positiven Verfügung schwieriger. In diesem Fall sei zu fragen, ob der vom Verfügungsempfänger erstrebte Zustand auch ohne Erlass einer Verfügung eintrete. Könne diese Frage bejaht werden und wolle die Behörde dieses Resultat verhindern, indem sie das geltend gemachte Recht verneine, liege eine positive Verfügung vor. Angefochten sei hier eine Verfügung, mit welcher der Beschwerdeführer dauerhaft in den Ausstand versetzt bzw. suspendiert oder (vorübergehend) im Amt eingestellt worden sei. Das sei zweifelsohne eine positive Anordnung. Entgegen der nicht nachvollziehbaren Auffassung der Vorinstanz gehe es nicht darum, dass der Gemeinderat Neuheim ein vom Beschwerdeführer gestelltes Gesuch um (Wieder-)Einsetzung im Amt abgewiesen hätte. Der Beschwerdeführer sei bis zu seiner Suspendierung mit der gemeinderätlichen Verfügung vom 28. November 2023 gewähltes Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission gewesen, und um an diesem bestehenden Rechtszustand etwas zu ändern und ihn zumindest einstweilig aus der Kommission zu entfernen, habe der Gemeinderat die rechtsgestaltende Verfügung vom 28. November 2023 erlassen. Wie die Vorinstanz auf die Idee komme, dass hier eine negative Anordnung vorliegen könnte, sei in jeder Hinsicht unerfindlich. Rechtsgestaltende Verfügungen der vorliegend zur Diskussion stehenden Art liessen sich per definitionem nicht als negative Verfügung qualifizieren, mit denen die Begründung eines Rechtsverhältnisses oder eine Änderung der geltenden Rechtslage abgelehnt werde. Sei die Verfügung des Gemeinderats Neuheim vom 28. November 2023 stattdessen richtigerweise als positive Anordnung zu qualifizieren und bewirke demnach die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde gegen diese Verfügung, dass der vor dieser Verfügung bestehende Rechtszustand während der Rechtshängigkeit des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens im Grundsatz erhalten bleibe und der Beschwerdeführer bis zum definitiven Entscheid über seinen "Ausstand" weiterhin als Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission amten dürfe, habe der Beschwerdeführer selbstverständlich ein schutzwürdiges Interesse daran, dass die Vorinstanz auf seinen Antrag um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde eintrete und diesen behandle.

Weiter rügte der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Gemeinderat Neuheim und durch die Vorinstanz, weil diese den Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht begründet hätten. Zudem machte der Beschwerdeführer Nichtigkeit der Verfügung vom 28. November 2023 wegen Unzuständigkeit des Gemeinderats geltend. Nicht der Gemeinderat hätte über den Ausstand des Beschwerdeführers zu befinden gehabt, sondern die Grundstücksgewinnsteuerkommission selbst. Und schliesslich habe das Direktionssekretariat der Direktion des Innern als nicht zuständige Instanz über das Nichteintreten auf das Gesuch des Beschwerdeführers, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen, entschieden.

C. Mit Vernehmlassung vom 13. Februar 2024 stellte der Gemeinderat Neuheim den Antrag, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, unter entsprechender Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

D. Am 27. Februar 2024 stellte die Direktion des Innern den Antrag, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

E. Am 19. März 2024 liess der Beschwerdeführer replizieren und folgende abgeänderte Anträge stellen.

- "1. Es sei die Verfügung der Direktion des Innern vom 5. Januar 2024 aufzuheben und es sei der Regierungsrat anzuweisen, auf den Antrag um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung in der Beschwerde vom 15. Dezember 2023 einzutreten und diesen umgehend materiell zu behandeln.
2. Eventualiter: Die Beschwerde sei im Sinne einer Sprungbeschwerde durch das Verwaltungsgericht zu behandeln und es sei in der Folge die aufschiebende Wirkung der Beschwerde vom 15. Dezember 2023 durch das Verwaltungsgericht zu erteilen.
3. Subeventualiter: Es sei die Verfügung des Gemeinderats Neuheim vom 28. November 2023 für nichtig zu erklären.
4. Unter Entschädigungs- und Kostenfolgen zulasten des Beschwerdegegners/der Vorinstanz."

F. Am 5. April 2024 reichte der Gemeinderat unter Festhaltung seines in der Vernehmlassung gestellten Antrags seine Duplik ein. Zusätzlich beantragte der Gemeinderat, ihm sei aufgrund der unnötigen und ausserordentlichen Aufwendungen, die der Beschwerdeführer verursacht habe, eine Entschädigung nach Ermessen des Verwaltungsgerichts zuzusprechen. Am 10. April 2024 duplizierte auch die Direktion des Innern.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Nach § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Die Direktion des Innern zieht für die Bejahung ihrer Zuständigkeit für den Erlass ihres Nichteintretensentscheids analog § 3 Abs. 4 Ziff. 10 der Delegationsverordnung (DeIV; BGS 153.3) bei, wonach die zuständige Direktion anstelle des Regierungsrats über Verwaltungsbeschwerden entscheiden kann, wenn sich die Beschwerde aus anderen Gründen offensichtlich als gegenstandslos erweist. In formeller Hinsicht liegt dabei jedoch ein Entscheid des Regierungsrats vor. Sodann ist der Weiterzug nicht ausgeschlossen. Als Verfügungsadressat ist der Beschwerdeführer, auf dessen Beschwerde nicht eingetreten worden ist, besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Verfügung (vgl. § 62 VRG). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde fristgerecht eingereicht und die Beschwerdeschrift entspricht den formellen Voraussetzungen (§ 64 f. VRG).

1.2

1.2.1 Beim vorliegend angefochtenen Nichteintretensentscheid der Direktion des Innern handelt es sich gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung um einen verfahrensleitenden Zwischenentscheid, der das Verfahren nicht abschliesst (vgl. dazu auch statt vieler: BGE 144 III 475 E. 1.1.1 ff., 137 III 324 E. 1.1). Gegen behördliche Zwischenentscheide ist die Beschwerdeerhebung bei der nächsten Instanz möglich, wenn die dafür im Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) stipulierten minimalen Voraussetzungen erfüllt sind. Gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde gegen einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid nur zulässig, wenn dieser einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit (kumulativ) einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Die zweite Variante fällt von vornherein ausser Betracht (vgl. BGE 144 III 475 E. 1.2). Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG muss grundsätzlich rechtlicher Natur sein, was voraussetzt, dass er

durch einen späteren günstigen Entscheid nicht oder nicht mehr vollständig behoben werden kann.

1.2.2 Der Beschwerdeführer begründet seinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil mit einer Verletzung seines passiven Wahlrechts, weil er daran gehindert werde, sein Amt auszuüben. Ausserdem werde sein Ruf als Rechtsanwalt geschädigt und seine Persönlichkeitsrechte würden verletzt. Diese Umstände liessen sich auch bei einem für ihn günstigen Ausgang des Verfahrens später weder überprüfen noch rückgängig machen. Da auch die Beschwerdegegner dies nicht in Zweifel ziehen, ist davon auszugehen, dass die Voraussetzung von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG hier ohne Weiteres erfüllt ist. Auf die Beschwerde gegen den Zwischenentscheid ist daher einzutreten.

1.3 Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts (GO VG; BGS 162.11).

2.

2.1 Richtet sich die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid, hat das Gericht, ungeachtet der Vorbringen der beschwerdeführenden Partei, nur zu prüfen und darüber zu entscheiden, ob die untere Instanz zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten ist. Der richterliche Entscheid in der Sache (Sachentscheid) hat in dieser besonderen verfahrensmässigen Situation den formellen Gesichtspunkt des Nichteintretens durch die untere Instanz zum Gegenstand. Dagegen hat sich das Gericht mit materiellen Anträgen nicht zu befassen (BGE 121 V 157 E. 2b). Soweit in der Beschwerde also materielle Anträge gestellt werden, kann auf diese nicht eingetreten werden (BGE 125 V 503 E. 1 mit Hinweis).

2.2 Im Sinne der obigen Ausführungen ist im vorliegenden Verfahren somit grundsätzlich einzig zu prüfen, ob die Direktion des Innern zu Recht auf das Gesuch des Beschwerdeführers, es sei seiner am 15. Dezember 2023 beim Regierungsrat eingereichten Verwaltungsbeschwerde die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen, nicht eingetreten ist. Hätte die Vorinstanz auf das Gesuch eingetreten und dieses materiell beurteilen müssen, ist die Beschwerde gutzuheissen und der Fall zur materiellen Prüfung an diese zurückzuweisen. Andernfalls ist die Beschwerde abzuweisen und der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid zu bestätigen.

Was den Antrag Ziff. 2 in der Replik vom 19. März 2024 betrifft, wonach die Beschwerde eventualiter im Sinne einer Sprungbeschwerde durch das Verwaltungsgericht zu behandeln sei, könnte demnach darauf nicht eingetreten werden. Mit Blick auf das nachstehend Erwogene kann auf Weiterungen hierzu verzichtet werden.

2.3 Entgegen den vorstehenden Ausführungen rechtfertigt es sich allerdings, kurz auf die Rüge des Beschwerdeführers einzugehen, wonach die Verfügung des Gemeinderates Neuheim vom 28. November 2023 nichtig sei.

2.3.1 Fehlerhafte Entscheide sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel einer Entscheidung führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht. Die Nichtigkeit eines Entscheides ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten (BGE 144 IV 362 E. 1.4.3). Sie kann auch im Rechtsmittelverfahren und selbst im Rechtsöffnungsverfahren geltend gemacht werden (BGE 133 II 366 E. 3.1).

2.3.2 Das Bundesgericht hat in einem Fall festgehalten, dass eine Anordnung, die eine Behörde, wenn auch unzuständigerweise, in ihrem Aufsichtsbereich trifft, nicht nichtig ist (BGE 91 I 374 E. 5; vgl. ferner die Beispiele in Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1108). Der Gemeinderat ist zweifellos Aufsichtsorgan über die Grundstücksgewinnsteuerkommission (vgl. § 98 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1]). Damit erscheint ohnehin bereits fraglich, dass ein allfälliger schwerer Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar gewesen wäre. Nach dem Gesagten scheidet eine Nichtigkeit der Verfügung vom 28. November 2023 aus.

3.

3.1 Die Direktion des Innern begründete ihren Entscheid im Wesentlichen damit, die Verwaltungsbeschwerde richte sich gegen eine negative Anordnung, mit der ein Begehren um Änderung der geltenden Rechtslage oder um Begründung von Rechten abgelehnt werde. Dabei komme die aufschiebende Wirkung zwar zum Tragen; sie habe indessen nicht die Folge, dass dem von der Vorinstanz abgewiesenen Gesuch vorläufig zu entspre-

chen wäre, denn die aufschiebende Wirkung habe gerade nicht zum Ziel, gestaltend auf das Rechtsverhältnis einzuwirken. Mit der Ablehnung des (mindestens sinngemäss) gestellten Gesuchs des Beschwerdeführers, einen Ausstandsgrund zu verneinen und damit die Weiterführung seiner Arbeit in der Grundstücksgewinnsteuerkommission zu ermöglichen, liege im Kern eine negative Verfügung vor. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hätte in dieser Konstellation nach dem Ausgeführten gerade nicht dazu geführt, dass der Beschwerdeführer bis zum definitiven Entscheid über das Vorliegen eines Ausstandsgrundes wieder für die Grundstücksgewinnsteuerkommission hätte tätig werden dürfen. Solange über die Frage des Ausstandes nicht entschieden sei, bleibe diese Frage vielmehr in der Schwebe und habe der Beschwerdeführer als einstweilen im Ausstand zu gelten. Daran vermöchten weder die Erteilung noch der Entzug der aufschiebenden Wirkung etwas zu ändern. Die Frage nach dem Vorliegen eines Ausstandsgrundes sei gerade die Streitfrage in der vorliegenden Rechtssache, in die mittels der aufschiebenden Wirkung nicht eingegriffen werden dürfe. Wenn der Beschwerdeführer hieran für die Dauer des Verfahrens etwas hätte ändern wollen, hätte er eine entsprechende vorsorgliche Massnahme beantragen müssen.

3.2 Gemäss § 45 Abs. 1 VRG hat die Verwaltungsbeschwerde aufschiebende Wirkung, sofern die anordnende Behörde nicht aus zwingenden Gründen den sofortigen Vollzug des anfechtbaren Entscheides angeordnet hat. Der Präsident der Beschwerdeinstanz kann die aufschiebende Wirkung von Amtes wegen oder auf Gesuch hin wiederherstellen (Abs. 2).

3.3 Der Gemeinderat Neuheim entzog einer allfälligen Beschwerde gegen seinen Entscheid vom 28. November 2023, mit welchem er verfügte, dass der Beschwerdeführer als Mitglied der Grundstücksgewinnsteuerkommission im Ausstand sei, die aufschiebende Wirkung. Damit wurde die Anordnung des Gemeinderats Neuheim per sofort wirksam. In seiner Verwaltungsbeschwerde vom 15. Dezember 2023 an den Regierungsrat liess der Beschwerdeführer den prozessualen Antrag stellen, es sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde per sofort wieder herzustellen bzw. wieder zu erteilen.

3.4 In der Praxis liegt die hauptsächliche Bedeutung des Suspensiveffekts einer Beschwerde bei den positiven Verfügungen, welche eine Änderung der bisherigen Rechtslage bewirken. Die aufschiebende Wirkung zielt darauf ab, während der Dauer eines Rechtsmittelverfahrens den ursprünglich bestehenden Zustand zu erhalten. Diesem Ziel wird sie ohne weiteres gerecht, wenn die Verfügung die bisherige Rechtslage (zugunsten

oder zulasten des Adressaten) verändert. Richtet sich eine Beschwerde gegen eine negative Anordnung, mit welcher ein Begehren um Änderung der geltenden Rechtslage oder um Begründung von Rechten abgelehnt oder darauf nicht eingetreten wird (vgl. Definition der negativen Verfügung in Art. 5 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021]), kommt die aufschiebende Wirkung grundsätzlich ebenfalls zum Tragen, sie läuft jedoch leer. Negative Verfügungen umfassen Anordnungen, mit denen die zuständige Behörde auf ein Begehren nicht eintritt bzw. dieses abweist. Weil sich in diesen Konstellationen nichts ändert, kann auch nichts aufgeschoben werden. Insbesondere hat der Suspensiveffekt nicht zur Folge, dass die Behörde trotz Nichteintretensentscheid vorläufig auf ein Begehren eintreten müsste oder dem von der Vorinstanz abgewiesenen Gesuch vorläufig zu entsprechen wäre, denn die aufschiebende Wirkung soll gerade nicht gestaltend auf das Rechtsverhältnis einwirken, sondern vielmehr den bestehenden Rechtszustand für die Dauer des Verfahrens erhalten (Regina Kiener, in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 6 N 11 und § 25 N 16 f. je mit Hinweisen).

3.5 Wie erwähnt, werden negative Verfügungen meist auf Gesuch hin erlassen. Fehlt ein Antrag, ist die Abgrenzung zu einer positiven Verfügung schwieriger. In diesem Fall ist zu fragen, ob der vom Verfügungsempfänger erstrebte Zustand auch ohne Erlass einer Verfügung eintritt. Kann diese Frage bejaht werden und will die Behörde dieses Resultat verhindern, indem sie das geltend gemachte Recht verneint, liegt eine positive Verfügung vor (Xaver Baumberger, Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht, 2006, Rz. 238).

3.6 Entgegen der Ansicht der Direktion des Innern handelt es sich beim Entscheid des Gemeinderats Neuheim betreffend Ausstand des Beschwerdeführers als Mitglied der Grundstückgewinnsteuerkommission nicht um eine negative Verfügung. Weder ausdrücklich noch sinngemäss hat der Beschwerdeführer das Gesuch gestellt, einen Ausstandsgrund zu verneinen und damit die Weiterführung seiner Arbeit in der Grundstückgewinnsteuerkommission zu ermöglichen. Er hat im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs lediglich darauf hingewiesen, er sehe keinen Ausstandsgrund und habe weiterhin das Recht, an Sitzungen der Grundstückgewinnsteuerkommission teilzunehmen, nachdem ihm der Gemeinderat die Frage betreffend einer möglichen Interessenkollision gestellt hatte. Indem der Gemeinderat Neuheim dieses Recht verneinte, erliess dieser eine positive Verfügung, welche die bisherige Rechtslage veränderte, indem der Beschwerdeführer in den Ausstand versetzt wurde. Deshalb hat die vom Beschwerdeführer beantragte auf-

schiebende Wirkung das Ziel, gestaltend auf das Rechtsverhältnis einzuwirken, und die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hätte eben gerade dazu geführt, dass der Beschwerdeführer bis zum definitiven Entscheid über das Vorliegen eines Ausstandsgrundes wieder für die Grundstücksgewinnsteuerkommission hätte tätig werden dürfen. In dieser Konstellation hätte die Direktion des Innern dem Beschwerdeführer das schutzwürdige Interesse daran, dass die zuständige Beschwerdeinstanz auf seinen Antrag um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde eintrete und diesen behandle, nicht abprechen dürfen, wie das die Direktion des Innern sinngemäss gemacht hat, indem sie einen praktischen Nutzen des Beschwerdeführers aus der Aufhebung des Entscheids des Gemeinderats Neuheim betreffend Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde verneinte.

3.7 Die Beschwerde erweist sich daher als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist. Der Entscheid der Direktion des Innern vom 5. Januar 2024 betreffend Nichteintreten auf den Antrag des Beschwerdeführers um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung seiner Beschwerde gegen die Verfügung des Gemeinderats vom 28. November 2023 (Ausstand als Mitglied der Grundstücksgewinnsteuerkommission) ist aufzuheben. Der Regierungsrat bzw. die Frau Landammann als Präsidentin der Beschwerdeinstanz ist anzuweisen, auf den Antrag um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung einzutreten und diesen materiell zu beurteilen.

3.8 Bei diesem Ausgang des Verfahrens kann offenbleiben, ob der Gemeinderat Neuheim und/oder die Direktion des Innern das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt haben, wie dies der Beschwerdeführer geltend macht, indem der Gemeinderat Neuheim den Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht begründet hat bzw. die Direktion des Innern erwogen hat, diesbezüglich sei eine Begründung von untergeordneter Bedeutung bzw. die Direktion des Innern die Umstände der Anordnung des Gemeinderats Neuheim materiell nicht geprüft hat. Ebenso wenig ist bei diesem Ausgang darüber zu befinden, ob das Direktionssekretariat der Direktion des Innern tatsächlich zuständig war, den Nichteintretensentscheid vom 5. Januar 2024 zu fällen. Für den Entscheid über das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist gemäss § 45 Abs. 2 VRG sowieso die Frau Landammann zuständig.

4.

4.1 Da der Beschwerdeführer obsiegt, sind ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Der kantonalen Behörde werden trotz ihres Unterliegens keine

Kosten auferlegt, da das kantonale Verwaltungsgericht einer kantonalen Verwaltungsbehörde gestützt auf § 24 Abs. 1 VRG keine Kosten belastet. Auch der Einwohnergemeinde Neuheim werden keine Verfahrenskosten auferlegt, da die Voraussetzungen von § 24 Abs. 2 VRG nicht erfüllt sind.

4.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Das Gericht erachtet ermessensweise Fr. 2'800.– (inkl. MWST und Barauslagen) als angemessene Parteientschädigung des obsiegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdeführers. Sie ist vom Kanton und von der Einwohnergemeinde Neuheim je zur Hälfte zu bezahlen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid der Direktion des Innern vom 5. Januar 2024 aufgehoben. Der Regierungsrat wird angewiesen, auf den Antrag um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung einzutreten. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Es werden keine Kosten auferlegt.
3. Der Kanton Zug und die Einwohnergemeinde Neuheim haben dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von je Fr. 1'400.– (inkl. MWST und Barauslagen) zu bezahlen.
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 die Rechtsvertretung des Beschwerdeführers (im Doppel), an den Gemeinderat Neuheim und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 27. Mai 2024

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am