

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/179 vom 11. Dezember 2012

Sg Verwaltungsgericht, 2012-12-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2012_179

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/179 du 11 décembre 2012

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/179 del 11 dicembre 2012

Regeste

Entscheid über Ausstandsbegehren, Rechtsweggarantie Art. 6 Ziff. 1 EMRK (SR 0.101), Art. 29 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 BV (SR 101), Art. 92 Abs. 1 BGG (SR 173.110). Der Entscheid einer Rekursinstanz, mit welchem ein Ausstandsbegehren abgewiesen worden ist, ist beim Verwaltungsgericht selbständig mit Beschwerde anfechtbar (Verwaltungsgericht, B 2012/179). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 27. Juni 2013 gutgeheissen (Verfahren 1C_166/2013).

Erwägungen

E. 2

Mit Schreiben vom 19. November 2012 ersuchen die Beschwerdeführer das Verwaltungsgericht darum, es sei ihnen unter Zustellung der Vorakten eine Frist für die Einreichung einer Stellungnahme zur Vernehmlassung des Baudepartements vom 8. November 2012 einzuräumen. Sie begründen dies damit, einerseits enthalte die Vernehmlassung neue Argumente und andererseits sei unklar, inwieweit die Vorinstanz den Beweisanträgen nachgekommen sei bzw. nachkommen wolle. Die Vernehmlassung des Baudepartements enthält keine neuen Argumente, die eine neuerliche Stellungnahme der Beschwerdeführer und die Zustellung der Vorakten erforderlich machen könnten. Mit dem angefochtenen Entscheid über die Ausstandspflicht hat das Baudepartement bereits zum Ausdruck gebracht, aus seiner Sicht handle es sich dabei um einen Zwischenentscheid, der nicht selbständig anfechtbar sei (vgl. E. 5 und die Rechtsmittelbelehrung). Hinzu kommt, dass das Verwaltungsgericht diese Auffassung nicht teilt (vgl. E. 1.2 hievore). Was die Frage der Befangenheit anbelangt, wird in der Vernehmlassung vom 8. November 2012 sodann auch auf E. 2.3 des Rekursentscheids des Baudepartements Nr. 64/2010 vom 25. Oktober 2010 verwiesen. Die Erwägungen zu diesem Entscheid sind den Beschwerdeführern und ihrer Rechtsvertretung bekannt, haben sie ihn doch am 9. November 2010 mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten. Schliesslich ist nicht ersichtlich, welchen Beweisanträgen das Baudepartement, das den Rekurs der Beschwerdeführer betreffend die Änderung des Teilzonenplans L. I und des Überbauungsplans L. I mit Entscheid Nr. 48/2012 am 2. Oktober 2012 abgewiesen hat, soweit darauf eingetreten werden konnte, Beweisanträgen stattgeben sollte.

E. 3

Die Beschwerdeführer beantragen, es seien verschiedene Personen als Zeuge oder als Auskunftsperson zu befragen und es seien Akten zu edieren, die in dieser Angelegenheit ergangen sind. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet, dass rechtzeitig und formrichtig angebotene Beweismittel abzunehmen sind, es sei denn, diese betreffen eine

nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen (BGE 124 I 242 E. 2; 117 Ia 268 E. 4b). Im vorliegenden Fall ergeben sich die rechtserheblichen Tatsachen aus den Akten, weshalb auf die Abnahme der angebotenen Beweise verzichtet werden kann.

E. 4

Die Beschwerdeführer machen geltend, der angefochtene Entscheid vom 16. Juli 2012 müsse aufgehoben werden, weil er vom Vorsteher des Baudepartements gefällt worden sei, gegen den sich das Ausstandsbegehren ebenfalls gerichtet habe. Sie begründen dies damit, mit der Rekursbegründung vom 5. Juli 2012 hätten sie beantragt, dass sich an der Behandlung des neuerlichen Rekursverfahrens keine Personen beteiligen dürften, die bereits in den seit dem Jahr 2006 für das Gebiet L., M., durchgeführten Rekursverfahren mitgewirkt hätten (Ziff. II 4 der Eingabe). Weil die leitenden Mitarbeitenden der Rechtsabteilung in dieser Angelegenheit als "vorbefasst" im Sinn von Art. 7 VRP zu gelten hätten, sei beantragt worden, die Verfahrensleitung für das Rekursverfahren dem Departement des Innern zu übertragen. Hinzu komme, dass der Vorsteher des Baudepartements über das Ausstandsbegehren nicht hätte entscheiden dürfen, weil davon auszugehen sei, der angefochtene Entscheid sei vorgängig vom Leiter oder von der Leiter-Stellvertreterin der Rechtsabteilung visiert worden.

E. 4.1

Wie ausgeführt (E. 1.2 hievor) können die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit nicht unbesehen auf nichtrichterliche Behörden bzw. auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden. Verwaltungsbehörden sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen, sie haben auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Von daher können sie nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden (Steinmann, in: a.a.O., Rz. 18 zu Art. 29 BV mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat entschieden, wenn die amtliche Mehrfachbefassung systembedingt und damit unvermeidlich sei, so liege grundsätzlich keine unzulässige Vorbefassung im Sinn von Art. 29 Abs. 1 BV vor (Urteil 1C_150/2009 vom 8. September 2009 mit Hinweis auf Urteil 1P.48/2007 vom 11. Juni 2007 und Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 150 ff.). In einem Urteil vom 8. September 2011 (1C_225/2011) hat das Bundesgericht festgehalten, es entspreche der Praxis des Baudepartements des Kantons St. Gallen und sei auch in anderen Kantonen üblich, auf Ämter und Mitarbeiter abzustellen, anstatt externe Gutachten einzuholen, die nicht nur zusätzliche Kosten verursachen, sondern in der Regel auch die Verfahrensdauer verlängerten. Der Umstand, dass der Sachbearbeiter des Hochbauamtes bereits in einem früheren Baugesuchsverfahren des Beschwerdegegners einen Amtsbericht verfasst habe, begründe für sich allein noch keine unzulässige Vorbefassung (vgl. dazu VerwGE 2011/19 vom 20. März 2012 E. 5.1. i.S. Teilzonenplan L. Nord bezüglich eines Ausstandsbegehrens der Beschwerdeführer hinsichtlich des AREG). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht deshalb in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Indessen ist in jedem Fall eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Auch in der Literatur wird daran festgehalten, dass sich ein Ausstandsbegehren immer gegen eine (oder mehrere) natürliche Personen zu richten hat, wobei es sich auch um Personen handeln kann, welche an einem Entscheid in irgend einer Form mitwirken oder auf den Ausgang des Verfahrens Einfluss nehmen können, sei es beratend oder instruierend (Schindler, a.a.O., S. 74 ff.). Eine Ausstandspflicht besteht

demnach dann, wenn die Person selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheidet (VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012, E. 3.2., abrufbar unter www.gerichte.sg.ch mit Hinweisen).

E. 4.2

Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP bestimmt, dass Behördemitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen. Es genügt, dass das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Ein ausschliesslich persönliches Empfinden einer Partei reicht dafür jedoch nicht aus. Vernünftige Gründe müssen das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit objektiv rechtfertigen. Eine Beeinträchtigung der Unparteilichkeit ist in der Regel nicht gegeben, wenn eine Richterin oder ein Richter in einer anderen Sache derselben Partei bereits früher entschieden hat oder wenn über eine sich stellende Rechtsfrage schon einmal ein Entscheid getroffen wurde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 191 und 194).

E. 4.3

Die Beschwerdeführer beantragen mit der Rekursbegründung vom 5. Juli 2012 pauschal, alle im Baudepartement arbeitenden Personen, die seit dem Jahr 2006 mit der Angelegenheit L. befasst gewesen seien, hätten im Zusammenhang mit der Bearbeitung des Rekurses betreffend die Änderung des Teilzonenplans L. I und des Überbauungsplans L. I in den Ausstand zu treten. Abgesehen davon, dass eine systembedingte Vorbefassung, auf die sich die Beschwerdeführer berufen haben, keine unzulässige Vorbefassung im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darstellt, wird dieses Ausstandsbegehren ausschliesslich damit begründet, die leitenden Mitarbeitenden der Rechtsabteilung seien in dieser Angelegenheit im Sinn von Art. 7 VRP vorbefasst. Regierungsrat Willi Haag durfte deshalb davon ausgehen, das Ausstandsbegehren richte sich ausschliesslich gegen die namentlich genannten R. C. und Dr. B. D.-S., und nicht auch gegen ihn selber und gegen andere im Baudepartement beschäftigte Personen, abgesehen davon, dass ein Ausstandsbegehren betreffend den Departementsvorsteher an die Regierung zu richten gewesen wäre. Hinzu kommt, dass der Departementsvorsteher berechtigt und verpflichtet war, darüber zu entscheiden, ob bezüglich dieser beiden Mitarbeitenden von einer unzulässigen Vorbefassung auszugehen sei. Nicht nur die Entscheidkompetenz bezüglich des Ausgangs von Rekursverfahren (Art. 43bis Abs. 1 VRP), sondern auch diejenige bezüglich der Begründetheit von Ausstandsbegehren betreffend den Leiter und die Leiter-Stellvertreterin der Rechtsabteilung (Art. 7bis Abs. 1 lit. e VRP) bleibt dem Departementsvorsteher vorbehalten, der an keine departementsinternen Vorgaben gebunden ist. Der Leiter der Rechtsabteilung und seine Mitarbeitenden haben im Rahmen von Rekursverfahren keine materiellen Entscheidkompetenzen. Der Leiter der Rechtsabteilung entscheidet lediglich für den Fall, dass bei einer Verfahrensabschreibung Kosten zu erheben und zu verlegen sind (Art. 2 lit. b der Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41, abgekürzt ErmV). Die Mitarbeitenden der Rechtsabteilung können ausschliesslich verfahrensleitende Anordnungen treffen (Art. 3 ErmV).

E. 4.4

Die Rüge, der Vorsteher des Baudepartements sei nicht zuständig gewesen, den angefochtenen Entscheid vom 16. Juli 2012 zu fällen, weshalb er aufzuheben sei, erweist

sich somit als unbegründet.

E. 5

Die Beschwerdeführer berufen sich weiter darauf, Dr. B. D.-S. habe objektiv den Anschein der Befangenheit erweckt. Sie halten dafür, die Leiter-Stellvertreterin der Rechtsabteilung habe der R. L. GmbH im Jahr 2008 persönlich zu einer "Blanko-Einzonung" in Form des ursprünglichen Teilzonenplans L. I verholfen. Entgegen der Meinung des AREG sei der Teilzonenplan mit Rekursentscheid Nr. 64/2010 vom 25. Oktober 2010 als recht- und zweckmässig bezeichnet worden, wobei Dr. B. D.-S. für diesen Entscheid verantwortlich gewesen sei. Demzufolge müsse davon ausgegangen werden, dass der Rekurs der Beschwerdeführer betreffend den bezüglich FFF überarbeiteten Teilzonenplan L. I und den Überbauungsplan L. I nicht unvoreingenommen beurteilt werde (bzw. beurteilt worden sei), zumal damit die Nutzungsmöglichkeiten gegenüber dem ursprünglichen Teilzonenplan L. I geringer seien. Die Beschwerdeführer begründen ihren Standpunkt im Wesentlichen damit, das AREG habe es ursprünglich im Rahmen einer Vorprüfung abgelehnt, die illegal vergrösserte Reitanlage zonenrechtlich zu legalisieren und der Gemeinderat O. habe am 1. Oktober 2007 ein entsprechendes Begehren abgewiesen. Im Rahmen des Rekursverfahrens habe die Leiter-Stellvertreterin der Rechtsabteilung am 16. April 2008 einen Augenschein durchgeführt. In der Folge habe sie das AREG angewiesen, der Umzonung zuzustimmen und das AREG habe der Weisung Folge geleistet. Der Rekurs, den die Beschwerdeführer gegen den ablehnenden Einspracheentscheid des Gemeinderats O. vom 7. September 2009 betreffend den Teilzonenplan L. I beim Baudepartement eingereicht hätten (Nr. 09-6301), sei unter Leitung von Dr. B. D.-S. von verschiedenen Praktikanten geführt worden. Während vorerst ein Augenschein in Aussicht gestellt und eine Terminumfrage gemacht worden sei, sei von Seiten des Baudepartements am 24. März 2010 mitgeteilt worden, ein Augenschein sei bereits (im vorangegangenen Verfahren) durchgeführt worden, weshalb es genüge, dass sich die Beschwerdeführer zum Augenscheinprotokoll äussern könnten. In der Folge sei der Rekurs der Beschwerdeführer am 25. Oktober 2010 abgewiesen worden. Später habe der Teilzonenplan L. I aber im Zusammenhang mit FFF überarbeitet werden müssen und zudem sei ein Überbauungsplan erforderlich gewesen. Der Rekurs, den die Beschwerdeführer am 11. April 2012 in diesem Zusammenhang beim Baudepartement erhoben hätten, sei trotz eines Ausstandsbegehrens erneut von Dr. B. D.-S. behandelt worden, die sämtliche Beweisanträge, so auch die Durchführung eines Augenscheins, abgelehnt und sich auf den Standpunkt gestellt habe, sie sei als Sachbearbeiterin berechtigt, den Referendumsentscheid der Bürgerschaft gemäss Art. 30 Abs. 3 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) mitzuteilen.

E. 5.1

Unbestritten ist, dass Dr. B. D.-S. das erste "Rekursverfahren betreffend Umzonung" als zuständige Sachbearbeiterin der Rechtsabteilung betreut hat und dass sie heute als Stellvertreterin des Leiters der Rechtsabteilung gegenüber juristischen Mitarbeitern weisungsberechtigt ist. Fest steht ebenfalls, dass dieses Rekursverfahren zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschlossen werden konnte bzw. dass keine Entscheid in der Sache erging. Somit war Dr. B. D.-S. damals gar nicht mit der Vorbereitung eines Rekursentscheides befasst. Weil überdies auch sonst keine Anhaltspunkte bestehen, wonach sie ein persönliches Interesse daran gehabt haben könnte, dem Reitsportzentrum in ungerechtfertigter Weise zonenrechtliche Vorteile zu verschaffen, ist nicht von einer Vorbefassung auszugehen. Hinzu kommt, dass keine Anhaltspunkte bestehen, wonach die

Sachbearbeiterin der Rechtsabteilung das AREG unter Druck gesetzt haben könnte, einem überarbeiteten Teilzonenplan unter Auflagen zuzustimmen. Dafür, dass das AREG in Eigenverantwortung gehandelt hat und handelt, spricht auch, dass das Amt im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit des Teilzonenplans L. I in der Folge weitere Abklärungen in die Wege geleitet und beim Gemeinderat O. eine Änderung dieses Teilzonenplans gefordert hat. Gegenstand dieser Änderung war, dass die ursprünglich gesamthaft mit einer Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 28octies BauG überlagerte Fläche um diejenige, deren FFF-Qualität nicht mehr gegeben ist, reduziert wurde. Sodann wurde wohl ebenfalls auf Veranlassung des AREG der Überbauungsplan L. I erlassen, dessen besondere Vorschriften die einzuzonende Fläche in die Bereiche "Bauen", "Sandplatz" und "Nicht-Bauen" einteilt und dafür entsprechende Nutzungs- und Baubeschränkungen festlegt (vgl. dazu Entscheid des Baudepartements Nr. 48/2012 vom 2. Oktober 2012 E. C). Aus diesem Verfahrensablauf kann nicht geschlossen werden, Dr. B. D.-S. habe im Hinblick auf das von den Beschwerdeführern am 11. April 2012 anhängig gemachte Rekursverfahren Nr. 12-2088 betreffend die Änderung des Teilzonenplans L. I und den Überbauungsplan L. I den Anschein von Befangenheit erweckt, zumal das Baudepartement bereits mit Entscheid Nr. 64/2010 vom 25. Oktober 2010, mit welchem das erste Rekursverfahren betreffend den Teilzonenplan L. I zum Abschluss gebracht worden ist, entschieden hat, die Einzonung der Grundstücke Nrn. 0005, 0007 und 0006 in die IE R sei zulässig. Unbestritten geblieben ist weiter, dass die anderen das Gebiet L. betreffenden Rekursverfahren nicht dieselben Rechtsfragen zum Gegenstand hatten. Einerseits ging es um die nachträgliche Bewilligungsfähigkeit von bereits errichteten oder umgenutzten Bauten und Anlagen der Beschwerdeführer, andererseits um die Zulässigkeit der Einzonung von Grundstücken der Beschwerdeführer in die zweigeschossige Wohn- und Gewerbezone. Auch diese Verfahren sind somit nicht geeignet, eine unzulässige Vorbefassung der Leiter-Stellvertreterin der Rechtsabteilung bezüglich des Rekursverfahrens betreffend die Änderung des Teilzonenplans L. I und des Überbauungsplans L. I zu begründen.

E. 5.2

Auch aus der Tatsache, dass im Rekursverfahren 09-6301 betreffend den Teilzonenplan L. I ein Augenschein mit der Begründung abgesagt worden ist, ein solcher habe bereits stattgefunden, kann nicht auf eine unzulässige Vorbefassung der Leiter-Stellvertreterin der Rechtsabteilung geschlossen werden, auch wenn dieser Entscheid auf ihre Veranlassung hin erfolgt ist. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Ergibt sich eine Tatsache zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden (Cavelti/Vögeli, a.a.O, Rz. 966 mit Hinweisen). Unbestritten geblieben ist, dass Dr. B. D.-S. im Rahmen des von der R. L. GmbH und Mitbeteiligten anhängig gemachten Rekursverfahrens Nr. 07-4956, das später abgeschrieben werden konnte, das aber dasselbe Einzonungsbegehren betraf, am 16. April 2008 einen Augenschein durchgeführt hat. Weil ein Augenscheinprotokoll vorhanden ist (vgl. act. 3 der Beschwerdeführer), war es nicht erforderlich im Rahmen des Rekursverfahrens Nr. 09-6301 betreffend den Teilzonenplan L. I zwecks Feststellung des Sachverhalts die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort erneut in Augenschein zu nehmen. Der Leiter-Stellvertreterin der Rechtsabteilung kann deshalb nicht Voreingenommenheit bezüglich des Rekursverfahrens Nr. 12-2088 vorgeworfen werden. Dasselbe gilt für die unbestritten gebliebene Tatsache, dass die Mitteilung über den Ausgang des Referendumsverfahrens gemäss Art. 30 Abs. 3 BauG durch die

Rechtsabteilung des Baudepartements und nicht durch den Gemeinderat O. erfolgt ist, was aus Sicht der Beschwerdeführer nicht zulässig ist. Selbst wenn die Rechtsauffassung der Beschwerdeführer zutreffen sollte - was offen bleiben kann - ist das Vorgehen von Dr. B. D.-S. in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht geeignet, den Anschein von Befangenheit entstehen zu lassen.

E. 6

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

E. 6.1

(...). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'500.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- wird angerechnet. Der verbleibende Betrag von Fr. 1'000.-- wird bei H. B. erhoben. 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. V. R. W. Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwältin lic. iur. L. K.) - die Vorinstanz am: Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.