

# SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/29 vom 18. Dezember 2024

Sg Verwaltungsgericht, 2024-12-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2024\\_29](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2024_29)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/29 du 18 décembre 2024

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/29 del 18 dicembre 2024

## Regeste

Ausstand von Stadtratsmitgliedern. Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP und Art. 29 Abs. 1 BV. Der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Umstand, dass die Stadtratsmitglieder aus Angst vor allfälligen Schadenersatzansprüchen der Beschwerdebeteiligten aus enttäuschem Vertrauen in die widerrufenen Abbruchverfügung im Sinn von Art. 28 Abs. 2 VRP nicht mehr unvoreingenommen die Unterschutzstellungsfrage beurteilen könnten, bildet keinen Ausstandsgrund. (Verwaltungsgericht, B 2024/29)

## Volltext

Kanton St.Gallen Gerichte Verwaltungsgericht Abteilung I Entscheid vom 18. Dezember 2024 Besetzung Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichter Engeler, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Geertsen Geschäftsnr. B 2024/29 Verfahrens- Dr. A.\_\_\_, beteiligte Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Samuel Mäder, Mäder & Barmettler, St. Galler Strasse 99, Postfach, 9201 Gossau, gegen Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, Die Mitglieder des Stadtrates Z.\_\_\_, Beschwerdegegner, B.\_\_\_ AG, Beschwerdebeteiligte, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Locher Kobler Stadelmann, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen, Gegenstand Ausstand der Mitglieder des Stadtrates Z.\_\_\_I

Das Verwaltungsgericht stellt fest: A. a. Der damalige Grundeigentümer C.\_\_\_ reichte am 17. September 2019 ein Abbruchgesuch für das Wohnhaus und die Gartenanlage an der D.\_\_\_-strasse 001\_, Z.\_\_\_, (Vers.-Nr. 0000\_ und 0001\_; Grundstück-Nr. 0002\_) ein. Seitens der Stadt Z.\_\_\_ wurde er am 27. September 2019 darüber in Kenntnis gesetzt, dass sich das Abbruchobjekt im Schutzinventar befinde und vorgängig zu klären sei, ob es sich beim Wohnhaus um ein schützenswertes Kulturobjekt handle (siehe den in act. 10.7.11, lit. D, wiedergegebenen Sachverhalt). Gemäss dem daraufhin im «Oktober-November 2019» erstellten Fachgutachten gehöre die Villa von 1956 zu den ersten Wohnbauten der Moderne in Z.\_\_\_ und sei deshalb ein wichtiger baulicher Zeuge. Durch seinen sowohl aussen als auch innen unveränderten Erhaltungszustand sei das Gebäude zu Recht als lokales Schutzobjekt im Inventar der Stadt Z.\_\_\_ aufgenommen worden, zumal es auch Teil des Oeuvres des Z.\_\_\_er Architekten E.\_\_\_ sei. Die Schutzwürdigkeit der Gartenanlage sei in mehrfacher Hinsicht begründet. Beim untersuchten Objekt handle es sich um eine Gartenanlage im Wohngartenstil der 1950er Jahre, die sich durch einen besonderen Zeugniswert von lokaler Bedeutung auszeichne. Die vollständig vorhandene, originale bauliche Substanz und deren sehr guter Erhaltungszustand würden die Bedeutung des Gartens erweitern (siehe hierzu act. 10.7.11, insbesondere S. 6 und S. 8). Mit unangefochten gebliebener Verfügung vom 20. Mai 2020 verzichtete der Stadtrat Z.\_\_\_ auf die

Unterschutzstellung des Wohnhauses und der Gartenanlage an der D.\_\_\_- strasse 001\_. Zur Begründung führte der Stadtrat im Wesentlichen aus, dass an der D.\_\_\_- strasse 002\_, Z.\_\_\_, eine vergleichbare Liegenschaft von E.\_\_\_ vorhanden sei. Dort sei sein eigenes Wohnhaus gewesen und dieses setze die moderne Architektursprache noch viel radikaler um, als es am Haus an der D.\_\_\_-strasse 001\_ zu sehen sei. Deshalb sei das Wohnhaus samt Garten an der D.\_\_\_-strasse 002\_ unter Schutz zu stellen. Vor diesem Hintergrund vermöge das öffentliche Interesse an einer Unterschutzstellung des Wohnhauses und der Gartenanlage an der D.\_\_\_-strasse 001\_ den damit verbundenen starken Eingriff in die Eigentumsgarantie nicht zu überwiegen (act. 10.7.11). Am 25. August 2020 wurde das Abbruchgesuch gutgeheissen (vgl. act. 10.7.12, lit. H). b. Am 15. Dezember 2021 widerrief der Stadtrat Z.\_\_\_ die Verfügungen vom 20. Mai 2020 und 25. August 2020. Grund für den Widerruf bildete der Umstand, dass den Eigentümern von Nachbargrundstücken keine Gelegenheit gewährt worden war, sich im Verfahren zur Un- B 2024/29 2/14

terschutzstellung des – inzwischen im Eigentum der B.\_\_\_ AG, Y.\_\_\_, stehenden (Handänderungsanzeige vom Dezember 2020; erwähnt in act. 10.1.1, III.2) – Wohnhauses und der Gartenanlage an der D.\_\_\_-strasse 001\_ zu äussern (act. 10.7.12). c. Gegen das Baugesuch der B.\_\_\_ AG vom 18. Juli 2022 betreffend Neubau von vier Mehrfamilienhäusern mit zwei Tiefgaragen sowie Abbruch der bestehenden Gebäude (Vers.- Nrn. 0000\_ und 0001\_; act. 10.1.7) erhoben verschiedene Nachbarn, u.a. Dr. A.\_\_\_, fristgerecht Einsprache (act. 10.7.1 ff.). Aufgrund der offenen Unterschutzstellungsfrage sistierte das Departement Bau, Umwelt und Verkehr der Stadt Z.\_\_\_ am 3. März 2023 das Baugesuchsverfahren und überführte es in das Unterschutzstellungsverfahren (act. 10.1.2). d. Der Stadtrat entliess die Liegenschaft an der D.\_\_\_-strasse 002\_ mit Entscheid vom 9./10. Mai 2023 aus dem Schutzinventar (vgl. act. 10.1.1, S. 4). e. Mit Zwischenverfügung vom 8. Juni 2023 gewährte die Stadt Z.\_\_\_ Dr. A.\_\_\_ Einsicht in die Akten des Unterschutzstellungsverfahrens betreffend das Objekt an der D.\_\_\_-strasse 002\_, weil sie im inzwischen widerrufenen Entscheid vom 20. Mai 2020 betreffend Nichtunterschutzstellung des Wohnhauses an der D.\_\_\_-strasse 001\_ zwischen diesem und dem Gebäude an der D.\_\_\_-strasse 002\_ abgewogen habe. Es sei nicht auszuschliessen, dass auch im gegenwärtigen Verfahren ein Bezug zwischen den beiden Gebäuden hergestellt werden könne (act. 10.1.7). f. Am 24. August 2023 stellte Dr. A.\_\_\_ das Begehren, der Stadtrat Z.\_\_\_ habe in den Ausstand zu treten. Er brachte vor, die B.\_\_\_ AG habe im Dezember 2020 eine Liegenschaft mit einer (vermeintlich) rechtskräftigen Abbruchbewilligung erworben und dafür wohl einen Preis bezahlt weniger mit Blick auf die Nutzung der bestehenden Bauten, sondern – wie das hängige Abbruch- und Baugesuch zeige – wohl im Vertrauen darauf, von der Abbruchbewilligung Gebrauch zu machen und auf dem Grundstück an der D.\_\_\_-strasse 001\_ mehrere Mehrfamilienhäuser zu erstellen. Unterdessen sei die Liegenschaft D.\_\_\_-strasse 002\_ mit Entscheid des Stadtrats vom 9./10. Mai 2023 aus dem Schutzinventar entlassen worden, nachdem sich nach Vornahme ergänzender Abklärungen (siehe insbesondere das Zweitgutachten zur denkmalpflegerischen Schutzwürdigkeit vom 19. Oktober 2022, worin das Erstgutachten als unvollständig, einseitig, unsachlich und tendenziös beurteilt wurde, act. 13.12) ergeben habe, dass es sich dort um kein schützenswertes Objekt handle. Das bedeute, dass nunmehr nur noch an der D.\_\_\_-strasse 001\_ ein schützenswertes Objekt B 2024/29 3/14

des Architekten E.\_\_\_ verbleibe. Der Stadtrat Z.\_\_\_ komme daher nicht umhin, dieses Objekt unter Schutz zu stellen. Er könne nicht mehr damit argumentieren, die Liegenschaft an der

D.\_\_-strasse 001\_ müsse bzw. dürfe quasi zugunsten des Erhalts der (vermeintlich wertvolleren) Liegenschaft an der D.\_\_-strasse 002\_ «geopfert» werden («Opfer-Theorie»). Eine Unterschutzstellung der Liegenschaft an der D.\_\_-strasse 001\_ werde zur Folge haben, dass das Baugesuch der B.\_\_ AG abgewiesen werden müsse. Eine Abweisung werde womöglich dazu führen, dass die B.\_\_ AG einen Schaden wegen der Enttäuschung berechtigten Vertrauens geltend mache. Unter dem Eindruck potenzieller Schadenersatzforderungen sei der Stadtrat Z.\_\_ nicht mehr unvoreingenommen beim Entscheid über die Unterschutzstellung der Liegenschaft an der D.\_\_-strasse 001\_ (act. 10.1.1). g. Die B.\_\_ AG bestritt mit Schreiben vom 7. September 2023 sämtliche von Dr. A.\_\_ im Ausstandsbegehren gestellten Anträge und gemachten Äusserungen (act. 26). h. Die Stadt Z.\_\_ überwies das Ausstandsbegehren von Dr. A.\_\_ am 27. Oktober 2023 zur Behandlung an das Departement des Innern (act. 10.1). B. Mit Verfügung vom 8. Februar 2024 stellte das Departement des Innern fest, dass die Mitglieder des Stadtrates Z.\_\_ für das Verfahren zur Schutzwürdigkeitsfrage betreffend das Grundstück Nr. 0002\_ nicht in den Ausstand treten müssen. Gemäss Ausführungen des Stadtrats Z.\_\_ seien bis zum aktuellen Zeitpunkt weder Schadenersatzforderungen geltend gemacht worden, noch sei bekannt, dass solche erhoben werden sollten. Die Baugesuchstellerin habe sich trotz der Aufforderung von Dr. A.\_\_ in verschiedenen Eingaben nicht dazu geäußert. Vorliegend sei der Ausstand für ein Verfahren zu beurteilen, dessen Inhalt schon einmal Teil eines Verfahrens gewesen sei, dessen Beschluss wegen Verfahrensmängeln aufgehoben worden sei. Ein Mangel in einem Entscheid könne dazu führen, dass Schadenersatzansprüche geltend gemacht oder sogar gutgeheissen würden. Sowohl bei einer Aufhebung eines Entscheids durch eine Rechtsmittelinstanz als auch durch die erlassende Behörde sehe der Gesetzgeber aber nicht vor, dass ein erneuter Entscheid durch eine andere Behörde zu treffen sei. Allein die Möglichkeit der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen genüge nicht, um dem Ausstandsbegehren zuzustimmen (act. 2). C. B 2024/29 4/14

a. Gegen die Verfügung des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 8. Februar 2024 erhob Dr. A.\_\_ (Beschwerdeführer) am 23. Februar 2024 Beschwerde (act. 1), die er am 8. April 2024 ergänzend begründete. Er beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolge, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und der Stadtrat Z.\_\_ habe in den Ausstand zu treten. Es sei eine geeignete Ersatzbehörde/Ersatzverwaltung einzusetzen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Beschwerdeführer warf der Vorinstanz zunächst vor, eine Rechtsverweigerung begangen zu haben, da sie auf seinen Antrag, die B.\_\_ AG (Beschwerdebeteiligte) sei anzufragen, ob sie auf Schadenersatzforderungen verzichte, nicht eingegangen sei. Im Beschwerdeverfahren erneuere er den Antrag, dass bei der Beschwerdebeteiligten durch eine entsprechende förmliche Anfrage geklärt werde, wie es sich mit einer allfälligen Schadenersatzforderung verhalte. Bei einem vorbehaltlosen Verzicht wäre kein Ausstand nötig. Des Weiteren vertrat der Beschwerdeführer im Wesentlichen die Auffassung, weder an der Qualität des denkmalpflegerischen Gutachtens zur D.\_\_-strasse 001\_ noch an der Bewertung des öffentlichen Interesses an einer Unterschutzstellung habe sich seit der Beurteilung vom 25. August 2020 irgendetwas geändert. Nachdem die Schutzwürdigkeit der Liegenschaft an der D.\_\_-strasse 002\_ inzwischen verneint worden sei, könne der Stadtrat nicht mehr im Ernst argumentieren, die Liegenschaft an der D.\_\_-strasse 001\_ müsse bzw. dürfe quasi zugunsten des Erhalts der (vermeintlich wertvolleren) Liegenschaft an der D.\_\_-strasse 002\_ «geopfert» werden. Es sei ja gar kein Objekt mehr an der Liegenschaft D.\_\_-strasse 002\_ vorhanden, mit dem der Abbruch der gemäss Gutachten erhaltenswerten Liegenschaft D.\_\_-strasse

001\_ gerechtfertigt werden könne. Der einzig denkbare Grund, auch unter den veränderten Umständen neuerlich einen Abbruch zu bewilligen, sei deshalb nach menschlichem Ermessen die Absicht, die Stadt Z.\_\_\_ dadurch vor einer Haftungsklage zu bewahren. Vor diesem Hintergrund bestehe zumindest der Anschein der Befangenheit des Stadtrats Z.\_\_\_ (act. 7). b. Ohne einen Antrag in der Sache zu stellen, führte die Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 25. April 2024 aus, sie habe keine Rechtsverweigerung begangen. Da sie die Auffassung vertrete, die Möglichkeit der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen bilde noch keinen Ausstandsgrund, habe sie – weil die Beschwerdebeteiligte sich hierzu nicht geäußert habe – auf die Einholung der vom Beschwerdeführer angebehrten Auskunft verzichtet. Im Übrigen verwies sie auf die angefochtene Verfügung (act. 9). c. Die Mitglieder des Stadtrats Z.\_\_\_ (Beschwerdegegner) beantragten in der Stellungnahme B 2024/29 5/14

vom 16. Mai 2024, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie vollumfänglich abzuweisen. Subeventualiter sei die angefochtene Verfügung zu bestätigen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zusammengefasst vertraten sie die Ansicht, dass das Ausstandsbegehren verspätet sei, weil dem Beschwerdeführer mindestens seit 3. März 2023 bekannt sei, dass die Beurteilung im Unterschutzstellungsverfahren betreffend das Objekt an der D.\_\_\_-strasse 001\_ dem Stadtrat Z.\_\_\_ obliege. In der Sache liege ausserdem kein Ausstandsgrund vor, da sie (die Beschwerdegegner) lediglich die ihnen kraft Gesetzes obliegenden Aufgaben wahrnehmen würden. Im Übrigen setze sich der gegenwärtige Stadtrat im Vergleich zum damaligen fast ausschliesslich aus neuen Mitgliedern zusammen (ausser einem Mitglied aus ehemaliger Legislatur; act. 12). d. In der Vernehmlassung vom 21. Mai 2024 ersuchte die Beschwerdebeteiligte um Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zusammengefasst bestritt sie das Vorliegen von Ausstandsgründen. Vielmehr sei die Mehrfachbefassung durch den Stadtrat systemimmanent und gesetzlich so gewollt (act. 14). e. Der Beschwerdeführer hielt in der Vernehmlassung vom 12. Juli 2024 unverändert an seinen Beschwerdeanträgen fest (act. 22). Die Beschwerdegegner (Stellungnahme vom 8. August 2024, act. 24) und die Beschwerdebeteiligte (Stellungnahme vom 22. August 2024, act. 25) hielten ihrerseits an ihren Anträgen unverändert fest. f. In der Eingabe vom 23. September 2024 machte der Beschwerdeführer geltend, das Verwaltungsgericht habe aus dem Grundsatz der Sachverhaltsermittlung von Amtes wegen die Beschwerdebeteiligte aufzufordern, ob sie auf ein Schadenersatzbegehren verzichte oder sich ein solches vorbehalte. Für den Fall, dass sich die Beschwerdebeteiligte weiterhin weigere, eine solche Erklärung in die eine oder andere Richtung abzugeben, sei ihr anzudrängen, dass diesfalls davon ausgegangen werde, sie behalte sich ein Schadenersatzbegehren vor (act. 28). Im weiteren Schriftsatz vom 27. September 2024 beantragte der Beschwerdeführer, die Stadt Z.\_\_\_ sei anzufragen, ob allenfalls unterdessen ein Schadenersatzbegehren der Beschwerdebeteiligten angemeldet worden sei, und/oder ob die Stadt Z.\_\_\_ bei ihrer Haftpflichtversicherung zumindest vorsorglich den Fall angemeldet habe (act. 30). g. Die Beschwerdebeteiligte verzichtete am 7. Oktober 2024 auf eine weitere Stellungnahme (act. 33). B 2024/29 6/14

h. Der Stadtrat Z.\_\_\_ teilte am 14. Oktober 2024 mit, es stehe weiterhin kein Schadenersatzbegehren im Raum. Eine vorsorgliche Anmeldung bei ihrer Haftpflichtversicherung sei im vorliegenden Fall nicht erfolgt (act. 34). Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 in Verbindung mit Art. 7bis Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege;

sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, dessen Ausstandsbegehren von der Vorinstanz abgewiesen wurde, ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde vom 23. Februar 2024 (act. 1) entspricht zusammen mit der ergänzenden Ein- gabe vom 8. April 2024 (act. 7) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderun- gen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten. 2. Zwischen den Beteiligten umstritten und nachfolgend zu prüfen ist die Frage, ob die Mitglie- der des Stadtrats Z.\_\_\_ im Unterschutzstellungsverfahren betreffend die Objekte an der D.\_\_\_-strasse 001\_ (Vers.-Nr. 0000\_ und 0001\_ ; Grundstück-Nr. 0002\_) in den Ausstand zu treten haben. 2.1. Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, haben gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP von sich aus in Ausstand zu treten, wenn sie aus anderen (als den in lit. a und b, vorliegend nicht einschlägigen) Gründen befangen erscheinen. 2.2. Die Garantie auf gleiche und gerechte Behandlung in Verfahren vor Verwaltungsinstanzen ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossen- schaft (SR 101, BV). Es soll gewährleistet werden, dass keine sachfremden Umstände, die ausserhalb des Prozesses liegen, in sachwidriger Weise zugunsten oder zulasten einer Partei auf den Entscheid einwirken. Die Garantie von Art. 29 Abs. 1 BV wird verletzt, wenn bei objektiver Betrachtung Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Voreingenommenheit B 2024/29 7/14 und Befangenheit in diesem Sinne werden nach der Rechtsprechung angenommen, wenn im Einzelfall anhand aller tatsächlichen und verfahrensrechtlichen Umstände Gegebenhei- ten aufscheinen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Behördenmit- glieds zu erwecken. Dabei ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen. Das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begrün- det erscheinen. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit hervorrufen. Für die Ablehnung wird nicht verlangt, dass das Behördenmitglied tatsächlich befangen ist (VerwGE B 2017/115 vom 26. Oktober 2017 E. 2.1). 2.3. Die in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 BV ergangene Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Mitgliedern einer Gerichtsbehörde (siehe hierzu BGE 147 I 173 E. 5.1) kann nicht ohne weiteres auf Mitglieder einer Verwaltungsbehörde übertragen wer- den. Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Or- ganisation ermittelt werden. Behördenmitglieder und Mitarbeiter der Verwaltung kommen in ihrem Fachbereich mit bestimmten Sachverhalten und den beteiligten Akteuren oft notwen- digerweise unter verschiedenen Gesichtspunkten und in unterschiedlichen Zusammenhän- gen in Berührung. Ihre hauptsächlichen Aufgaben bestehen zumeist nicht oder jedenfalls nicht nur in der Durchführung und justizmässigen Erledigung von Verfahren. Vielmehr sind sie (auch) Anlaufstelle für verschiedenste Fragen zum gleichen Thema, sind in alle damit zusammenhängenden Arbeitsabläufe eingebunden und wegen ihrer Spezialkenntnisse in einem Verfahren manchmal kaum gleichwertig zu ersetzen. An ihre Unabhängigkeit können deshalb nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden wie an diejenige von Justizbe- hörden, die grössere persönliche und fachliche Distanz haben und mit einem bestimmten Sachverhalt wesensgemäss nur punktuell und im Hinblick auf eine bestimmte Entscheidung befasst werden. Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht die Rechtsprechung eine Aus- standspflicht in der Regel deshalb nur dann, wenn das betreffende

Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat, d.h. wenn ein Ausstandsgrund in der Person selbst und nicht in der Organisation einer Verwaltungs- oder Regierungsbehörde begründet liegt (siehe zum Ganzen VerwGE B 2017/115 vom 26. Oktober 2017 E. 2.2 mit Hinweisen sowie C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 26 f. zu Art. 7-7bis VRP; vgl. auch BGE 140 I 326 E. 5.2). Die Wahrung öffentlicher Interessen ist grundsätzlich kein Ausstandsgrund (REITER, a.a.O., N 28 zu Art. 7-7bis VRP). B 2024/29 8/14

3. Der Beschwerdeführer erblickt einen Ausstandsgrund im Umstand, dass die Beschwerdegegner aus Angst vor allfälligen Schadenersatzansprüchen der Beschwerdebeteiligten aus enttäuschem Vertrauen in die widerrufenen Abbruchverfügung im Sinn von Art. 28 Abs. 2 VRP nicht mehr unvoreingenommen die Unterschutzstellungsfrage beurteilen könnten (act. 7, III.5, III.17, S. 18 Mitte, III.22.b und III.22.e). 3.1. Gemäss Art. 28 Abs. 1 VRP können Verfügungen durch die erlassende Behörde oder durch die Aufsichtsbehörde geändert oder aufgehoben werden, wenn der Widerruf die Betroffenen nicht belastet oder wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist. Erleidet jemand, der im Vertrauen auf die widerrufenen Verfügung gutgläubig Aufwendungen oder Vorkehrungen getroffen hat, durch den Widerruf Schaden, so hat er Anspruch auf billige Entschädigung, wenn ihn am Widerruf kein Verschulden trifft. Der Anspruch richtet sich gegen das Gemeinwesen, dessen Organ die widerrufenen Verfügung getroffen hat (Art. 28 Abs. 2 VRP). 3.2. Wie die Beschwerdebeteiligte zutreffend darlegte (act. 14, Rz 10), ist die Mehrfachbefassung durch den Stadtrat systembedingt und von Gesetzes wegen vorgesehen. So sieht Art. 28 Abs. 1 VRP denn auch vor, dass die erlassende Behörde für einen Widerruf zuständig ist. Die Behörde hat bzw. deren Mitglieder haben daher im Rahmen eines Widerrufs ihren bisherigen Entscheid durch einen neuen (nunmehr fehlerfreien) Entscheid zu ersetzen. Dieser Vorgang ist vergleichbar mit demjenigen, wie er sich für eine Verwaltungsbehörde aufgrund eines Rückweisungsentscheids der Rechtsmittelbehörde abspielt. Eine solche Konstellation stellt keinen Ausstandsgrund dar, obschon die Adressaten des Rückweisungsentscheids – bzw. im vorliegenden Kontext die mit den Folgen des Widerrufs befassten Behördenmitglieder – ihre bisherige als überzeugend befundene Rechtsanwendung überdenken müssen (BGer 4A\_10/2020 vom 12. Mai 2020 E. 3.4). Beim Widerruf kommt noch hinzu, dass nicht eine Rechtsmittelbehörde, sondern die erlassende Behörde selbst vorgängig die Fehlerhaftigkeit (Widerrufsgrund) ihres eigenen Entscheids bejaht hat. Deshalb besteht umso weniger Anlass für die Befürchtung, die anschliessende Neuentscheidung könne nicht mehr ergebnisoffen erfolgen. 3.3. Allfällige im Rahmen eines Widerrufs drohende Schadenersatzansprüche vermögen ebenfalls grundsätzlich keinen Anschein von Befangenheit zu begründen bzw. die Ergebnisoffenheit der Neuverfügung im Rahmen eines Widerrufsverfahrens nicht in Frage zu stellen. Denn wie sich bereits aus der formellen und materiellen Gesetzessystematik ergibt, erfolgt B 2024/29 9/14

bereits das Widerrufsverfahren vor dem Hintergrund der in Art. 28 Abs. 2 VRP ausdrücklich geregelten (drohenden) Schadenersatzfolgen, die der Interessenlage der erlassenden Behörde an sich zuwiderlaufen. So wurde bereits in der Botschaft zum Gesetzesentwurf über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke und das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden (Organisationsgesetz) vom 4. Mai 1946 (ABl 1946 319, 378) zu Art. 210 des alten Organisationsgesetzes (GS 19, 113) – dessen Regelung in Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 VRP übernommen wurde – ausgeführt: «Möglichste

Zurückhaltung in der Anwendung des beschränkten Widerrufs ergibt sich aus der Erwägung, dass durch diesen Entschädigungsfolgen für das Gemeinwesen entstehen können, wenn der widerrufsbedürftige Verwaltungsakt durch Verschulden öffentlicher Organe fehlerhaft ergangen ist». Die Gefahr von Schadenersatzansprüchen gegen die erlassende Behörde bzw. deren Mitglieder gehört damit systembedingt zum Widerruf und vermag folglich grundsätzlich keinen Anschein von Befangenheit zu begründen. Dies gilt umso mehr im vorliegenden Fall, in dem der Stadtrat Z. \_\_\_ trotz der durch den Widerruf der Abbruchbewilligung drohenden Schadenersatzansprüche (wie sie denn auch vor der Widerrufsverfügung im das rechtliche Gehör zum in Aussicht gestellten Widerruf währenden Schreiben der Beschwerdebeteiligten vom 6. Dezember 2021 angesprochen wurden, siehe hierzu act. 10.7.12, Rz. 9) einen solchen vornahm. Das Verständnis, dass mit einer Verwaltungshandlung verbundene mögliche Schadenersatzfolgen grundsätzlich nicht geeignet sind, die davon betroffene Behörde im weiteren Handeln als befangen zu betrachten, hat sich nicht nur in Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 VRP oder bei der bereits erwähnten Rückweisungspraxis (siehe E. 3.2 hiervor) niedergeschlagen, sondern zeigt sich auch vereinzelt im Bundesrecht. So entscheiden etwa die Sozialversicherungsgerichte über die gegen sie gerichteten Schadenersatzforderungen selbst (Art. 78 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [SR 830.1; ATSG]; zur gesetzlichen Umsetzung in den Gesetzen der einzelnen Zweige siehe BSK ATSG-PRIBNOW, N 42 zu Art. 78). Im Licht dieser Verhältnisse betrachtet sind allfällige Schadenersatzansprüche der Beschwerdebeteiligten nicht geeignet, den Anschein der Befangenheit der Mitglieder des Stadtrats bei der von ihnen vorzunehmenden Prüfung der massgebenden Unterschützstellungskriterien zu begründen. Mangels Relevanz für die Beurteilung des Ausstandsbegehrens erübrigt sich die vom Beschwerdeführer beantragte (siehe etwa act. 30) Einholung einer Erklärung von der Beschwerdebeteiligten über ihre zukünftigen Absichten hinsichtlich allfälliger Schadenersatzansprüche nach Art. 28 Abs. 2 VRP. Folglich ist auch – entgegen der Sichtweise des Beschwerdeführers (siehe zur von ihm gerügten Rechtsverweigerung act. 7, III.7) – nicht zu beanstanden, dass bereits die Vorinstanz auf die Einholung einer solchen Erklärung verzichtet hatte. 3.4. Am Rande ist zu bemerken, dass keine konkreten Anhaltspunkte ersichtlich sind, die gegenwärtigen Mitglieder des Stadtrats Z. \_\_\_ – die im Übrigen abgesehen von einer Person B 2024/29 10/14

nicht mehr identisch sind mit den ehemaligen Mitgliedern zur Zeit der Verfügung vom 20. Mai 2020 (act. 12, Rz. 14) – würden privat oder in ihrer amtlichen Funktion durch drohende Schadenersatzforderungen derart beeinflusst erscheinen, dass ein ergebnisoffenes Unterschützungsverfahren nicht mehr gewährleistet wäre. Vielmehr verzichtete die rechtskundig vertretene Beschwerdebeteiligte in ihrer vorgängig zum Widerruf abgegebenen Stellungnahme vom 6. Dezember 2021 «im jetzigen Zeitpunkt aus Kulanz auf die Geltendmachung von Ansprüchen gemäss Art. 28 Abs. 2 VRP» unter dem Vorbehalt, dass von der Erhebung von Kosten sowohl für den Widerruf als auch die nun zu wiederholenden Verfahren (inkl. Verfügung) abgesehen werde (act. 10.7.12, Rz. 9). In damit zu vereinbarender Weise machte sie bislang keine Schadenersatzansprüche geltend (act. 34). Ausserdem hielt sie bereits in ihrer Stellungnahme zum Ausstandsbegehren vom 7. September 2023 sämtliche Äusserungen des Beschwerdeführers für unbegründet und bestritt sie integral (act. 26). 3.5. Nicht gefolgt werden kann auch dem vom Beschwerdeführer vertretenen Standpunkt, dass die Begründung der Verfügung vom 20. Mai 2020 hinsichtlich der Schutzwürdigkeit der Objekte an der D. \_\_\_-strasse 001\_ unverändert beachtlich sei, der

Stadtrat Z. \_\_\_ weiterhin «von seiner seinerzeitigen Beurteilung» ausgehen müsse und ein Abweichen davon einzig aus sachfremden Gründen (drohender Schadenersatz) denkbar sei bzw. sich «kaum vernünftig begründen» liesse (act. 7, III.18 f. und III.21). 3.5.1. Der ursprünglich vorgenommenen Beurteilung der Schutzwürdigkeit der Wohnhäuser sowohl an der D. \_\_\_-strasse 001\_ als auch an der D. \_\_\_-strasse 002\_ lagen Gutachten derselben Sachverständigen (F. \_\_\_, fortan: Erstgutachterin; act. 10.7.11, lit. E f., und act. 13.12, S. 6 oben) betreffend denselben Kontext (baukünstlerische Bedeutung von Werken des Architekten E. \_\_\_) zugrunde (act. 10.7.11, E. 2 und E. 4). Das von der Erstgutachterin betreffend das Wohnobjekt an der D. \_\_\_-strasse 002\_ erstellte Gutachten vom Februar/März 2020 wurde von der mit einem Zweitgutachten beauftragten Sachverständigen (G. \_\_\_, fortan: Zweitgutachterin) mit ausführlicher Begründung nicht bloss in einzelnen zentralen Aspekten, sondern in seiner Gesamtheit als «unvollständig, einseitig, unsachlich und tendenziös» bezeichnet (absurde Grundhaltung; ungenügende Würdigung der baukünstlerischen Qualitäten, die beim beurteilten Objekt keineswegs vorhanden seien; die architektonische Analyse und Wertung wie auch zusammenhängende, kritische Betrachtungen würden komplett fehlen; das Gebäude wie der Architekt würden masslos hochstilisiert, act. 13.12, S. 6 f.). Auch wenn sich das Zweitgutachten auf das Objekt an der D. \_\_\_-strasse 002\_ bezieht, geht die darin geäusserte fundamentale Kritik am Erstgutachten betreffend die D. \_\_\_-strasse B 2024/29 11/14

002\_ darüber hinaus und beschlägt die Arbeitsweise der Erstgutachterin sowohl im Allgemeinen als auch hinsichtlich der Würdigung von Werken des Architekten E. \_\_\_ im Speziellen. Ohne in irgendeiner Weise der noch anstehenden Entscheidungsfindung des Stadtrates in der Hauptsache vorgreifen zu wollen, ist im Rahmen der vorliegend zu beurteilenden Ausstandsfrage immerhin zu bemerken, dass das Zweitgutachten betreffend die D. \_\_\_-strasse 002\_ aus objektiver Sicht geeignet erscheint, Zweifel an der Aussagekraft der Expertise der Erstgutachterin betreffend die D. \_\_\_-strasse 001\_ zu begründen. Weil das Erstgutachten für die ursprüngliche Einschätzung zentral gewesen war, scheint die vom Stadtrat Z. \_\_\_ wohl unter dem Eindruck des Zweitgutachtens betreffend die D. \_\_\_-strasse 002\_ vertretene Auffassung, es hätten sich seit der Verfügung vom 20. Mai 2020 wesentliche Grundlagen verändert und er werde «umfassend bzw. gesamtheitlich entscheiden» (act. 24), aus einem objektiven Blickwinkel betrachtet sachlich begründet und einer unvoreingenommenen Würdigung zu entspringen. 3.5.2. Entgegen der in diesem Zusammenhang erhobenen Gehörsrüge des Beschwerdeführers (act. 7, III.17, S. 19 oben, und III.19 am Schluss) ist die Vorinstanz auf die Auswirkungen des inzwischen rechtskräftig abgeschlossenen Unterschutzstellungsverfahrens betreffend die D. \_\_\_-strasse 002\_ (Entlassung des dortigen Objekts aus dem Schutzinventar) eingegangen. Sie hat knapp, aber hinreichend begründet dargelegt, dass aufgrund der in jenem Verfahren (gestützt auf das Zweitgutachten zur denkmalpflegerischen Schutzwürdigkeit vom 19. Oktober 2022) nachträglich veränderten Schutzwürdigkeitsbeurteilung die in der Verfügung vom 20. Mai 2020 betreffend die Schutzwürdigkeit der Objekte an der D. \_\_\_-strasse 001\_ vorgenommenen Überlegungen nicht mehr präjudizierend sein könnten (act. 2, E. 3, zweitletzter Absatz). Der Beschwerdeführer war denn auch ohne weiteres in der Lage, sich in der Beschwerde mit der entsprechenden Argumentation der Vorinstanz eingehend auseinanderzusetzen (act. 7, III.18). 3.6. Zusammengefasst liegen keine Umstände vor, welche den Anschein der Befangenheit bei den Mitgliedern des Stadtrats Z. \_\_\_ begründen. Damit hat die Vorinstanz das Ausstandsbegehren des Beschwerdeführers zu Recht abgewiesen und es kann offenbleiben, ob das Ausstandsbegehren infolge verspäteter Geltendmachung als

rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren wäre. 4. 4.1. Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. B 2024/29 12/14

4.2. Mit Blick auf die mehreren, teilweise sehr umfangreichen Eingaben des Beschwerdeführers (siehe die 33-seitige Eingabe vom 8. April 2024, act. 7, oder die 17-seitige Stellungnahme vom 12. Juli 2024, act. 22) sowie die darauf erfolgten Stellungnahmen der Beschwerdegegner und der Beschwerdebeteiligten erscheinen amtliche Kosten von CHF 2'500 angemessen (Art. 7 Ziffer 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Ausgangsgemäss sind sie vollumfänglich vom Beschwerdeführer zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Der von ihm geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist daran anzurechnen. 4.3. Ausgangsgemäss hat die Beschwerdebeteiligte, nicht jedoch der Beschwerdeführer einen Anspruch auf Entschädigung ausseramtlicher Kosten (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). In der Verwaltungsrechtspflege wird das Honorar nach Pauschalen festgelegt. Diese beträgt in Verfahren vor Verwaltungsgericht CHF 1'500 bis CHF 15'000 (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO). In Anbetracht der gesamten Umstände, insbesondere der umfangreichen Eingaben des Beschwerdeführers (siehe E. 4.2 hiavor), mit denen sich der Rechtsvertreter der Beschwerdebeteiligten zu befassen hatte, erscheint eine ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren in der Höhe von CHF 4'000 angemessen, zuzüglich Barauslagen von CHF 160 (4 %; Art. 28bis HonO) und der beantragten Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO; die Beschwerdebeteiligte ist gemäss UID-Eintrag seit 1. Januar 2022 nicht mehr mehrwertsteuerpflichtig). Die in ihrem amtlichen Wirkungskreis betroffenen, nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner haben keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (VerwGE B 2022/151 vom 13. März 2023 E. 5.3). B 2024/29 13/14

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500. Der von ihm geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 wird ihm daran angerechnet. 3. Der Beschwerdeführer entschädigt die Beschwerdebeteiligte für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 4'160 (einschliesslich Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer). B 2024/29 14/14

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