



Fall-Nr.: B 2012/179
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.12.2012
Entscheiddatum: 11.12.2012

Urteil Verwaltungsgericht, 11.12.2012

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).

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).

Urteil vom 11. Dezember 2012

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig



In Sachen

H. und D. B.,

H. H.,

Beschwerdeführer,

beide vertreten durch Rechtsanwältin lic.iur. L. K.,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Rechtsabteilung, Lämmli Brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

betreffend

Ausstandsbegehren und Gesuch um Überweisung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Im Gebiet L. Nord, M., liegen fünf benachbarte Grundstücke: Nrn. 0000, 0001, 0002, 0003, 0004. Das Grundstück Nr. 0000 befindet sich im Miteigentum von H. und D. B., M. Die beiden Grundstücke Nrn. 0001 und 0002 befinden sich im Miteigentum von H. und F. H., M. P. und E. G. sind Miteigentümer der Grundstücke Nrn. 0003 und 0004. Ohne den östlichen Teil des Grundstücks Nr. 0000 bilden die fünf Grundstücke



St.Galler Gerichte

zusammen ein Rechteck von rund 3'500 m². Gemäss Zonenplan der politischen Gemeinde O. vom 26. Mai 1994 sind sie der Landwirtschaftszone zugewiesen.

Auf den fünf Grundstücken im Gebiet L. Nord befinden sich zahlreiche Bauten und Anlagen und die Fläche ist überwiegend versiegelt. Die Halle auf dem Grundstück G., das Gebäude in dem H. B. einen Metallbaubetrieb führt, sowie ein weiteres Gebäude stehen Wand an Wand mit Gebäuden, die sich auf dem südlich angrenzenden Grundstück Nr. 0005 befinden, das in der Intensiverholungszone Reiten (IE R) liegt.

B./ Am 16. Februar 2009 erliess der Gemeinderat O. den Teilzonenplan L. I, M. (Teilzonenplan L. I), nachdem ihn das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) als genehmigungsfähig erachtet hatte. Damit sollen die Grundstücke Nrn. 0005, 0006 und 0007, die gemäss Zonenplan teilweise in der Landwirtschaftszone (LwZ) und teilweise in der IE R liegen, vollständig der IE R zugewiesen werden.

Gegen diesen Teilzonenplan erhoben H. und D. B. und H. H., vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. L. K., Einsprache beim Gemeinderat O. Sie beantragten, ihre eigenen Grundstücke (Nr. 0000 [B.] und Nr. 0002 [H.]) seien ebenfalls einzuzonen, und zwar in die zweigeschossige Wohn- und Gewerbezone (WG2), eventuell sei das ganze Gebiet der WG2 zuzuordnen und subeventuell sei der Teilzonenplan L. I aufzuheben. Sodann reichten sie einen privat erarbeiteten Teilzonenplan L. I, M., Ergänzung (Teilzonenplan L. Nord) ein. Am 7. September 2009 wies der Gemeinderat O. die Einsprache mit der Begründung ab, der Teilzonenplan L. I sei recht- und zweckmässig. Er stellte in Aussicht, über einen Teilzonenplan L. Nord in einem separaten Verfahren zu beschliessen.

C./ Am 21. September 2009 entschied der Gemeinderat O., er befürworte die Umzonung verschiedener Grundstücke von der LwZ in die WG2 und damit den Entwurf des Teilzonenplans L. Nord, weshalb dieser dem AREG zur Vorprüfung eingereicht werde.

Am 29. Oktober 2009 erhoben H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin gegen den zustimmenden Entscheid der Bürgerschaft zum Teilzonenplan L. I Rekurs beim Baudepartement (Nr. 09-6301). In diesem Zusammenhang stellten sie



insbesondere auch bezüglich Dr. B. D.-S. ein Ausstandsbegehren wegen unzulässiger Vorbefassung. Die Rekurrenten beantragten u.a., der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Rekursverfahren sei zufolge des Beschlusses des Gemeinderats O. vom 21. September 2009 zu sistieren. Anschliessend seien die beiden Rekurs- und Genehmigungsverfahren zu vereinigen.

Am 1. Februar 2010 wies der Gemeinderat O. das Umzonungsgesuch aufgrund der Erwägungen des AREG vom 8. Januar 2008 ab, worauf H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin gegen diesen Entscheid Rekurs beim Baudepartement erhoben (Nr. 10-1176). Sie beantragten, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Rekursverfahren betreffend den Teilzonenplan L. Nord sei mit dem Rekursverfahren betreffend Teilzonenplan L. I zu vereinigen. Sodann sei im Rahmen des Rekursverfahrens auf den Einbezug des AREG zu verzichten, eventuell sei die Fachstelle eines Nachbarkantons für die planerische Beurteilung beizuziehen. Letzteres wurde damit begründet, Dr. A. N., Leiterin der Ortsplanung AREG, und P. R., Sachbearbeiter Ortsplanung AREG, seien vorbefasst.

Das Baudepartement lehnte es ab, den Rekurs im Hinblick auf einen Teilzonenplan L. Nord zu sistieren und entschied am 25. Oktober 2010 über die Angelegenheit Teilzonenplan L. I (Nr. 64/2010). Das Rekursverfahren betreffend den Teilzonenplan L. I (Nr. 09-6301) wurde nicht mit demjenigen betreffend den Teilzonenplan L. Nord (Nr. 10-1176) vereinigt, und der Rekurs von H. und D. B. sowie H. H. betreffend den Teilzonenplan L. I wurde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden konnte. Das Baudepartement gelangte zum Ergebnis, dass keine Umstände ersichtlich seien, welche die beteiligten Personen als befangen erscheinen lassen könnten.

D./ Am 9. November 2010 erhoben H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin gegen den Entscheid des Baudepartements vom 25. Oktober 2010 betreffend den Teilzonenplan L. I Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2010/266). Am 17. Dezember 2010 sistierte der Präsident des Verwaltungsgerichts das Verfahren B 2010/266 bis zur Genehmigung des Teilzonenplans L. I und hob die Fristansetzung zur Beschwerdebegründung auf.



E./ Am 10. Januar 2011 entschied das Baudepartement in der Angelegenheit Teilzonenplan L. Nord(Nr. 1/2011).Das Ausstandsbegehren gegen das AREGund gegen Mitarbeiter des AREG wurde abgewiesen. Sodann wurde der Rekurs abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden konnte. Am 25. Januar 2011 erhoben H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin gegen den Entscheid des Baudepartements vom 10. Januar 2011 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2011/19). Sie beantragten, die Beschwerdeverfahren betreffend den Teilzonenplan L. Nord sei mit demjenigen betreffend den Teilzonenplan L. I zu vereinigen, weil aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse eine Gesamtbeurteilung stattzufinden habe.

Dementsprechend sei das Beschwerdeverfahren betreffend den Teilzonenplan L. Nord bis zur Fortsetzung des Beschwerdeverfahrens betreffend den Teilzonenplan L. I zu sistieren. Sodann stellten sie u.a. das Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid des Baudepartements vom 10. Januar 2011 (Nr. 1/2011) betreffend den Teilzonenplan L. Nord sowie der dazugehörige Entscheid des Gemeinderats O. vom 1. Februar 2010 seien aufzuheben (Ziff. 1). Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, der angefochtene Entscheid sei unter Missachtung von Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) ergangen, weil von einer Vorbefassung des AREG für das nachfolgende Rekursverfahren auszugehen sei. Sodann bestehe ein Rechtsanspruch auf Umzonung, weil sich die fragliche Fläche als Bauland eigne, heute schon weitgehend überbaut sei und weil auch alle andern Voraussetzungen erfüllt seien.

Am 17. Februar 2011 lehnte es der Präsident des Verwaltungsgerichts ab, das Beschwerdeverfahren betreffend den Teilzonenplan L. Nord (B 2011/19) zu sistieren. Nachdem das Verwaltungsgericht einen Augenschein durchgeführt hatte, wurde die Beschwerde betreffend den Teilzonenplan L. Nord am 20. März 2012 abgewiesen.

Am 14. Mai 2012 erhoben H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin gegen den Beschwerdeentscheid vom 20. März 2012 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiär Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht. Sie stellten u.a. das Rechtsbegehren, das Urteil des Verwaltungsgerichts B 2011/19 vom 20. März 2012, der Entscheid des Baudepartements Nr. 1/2011 vom 10. Januar 2011 und der Beschluss des Gemeinderates O. vom 1. Februar 2010 seien aufzuheben und die Angelegenheit sei an den Gemeinderat O. zurückzuweisen. Sodann stellten die



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer das Gesuch, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Sie machten geltend, es bestehe ein Rechtsanspruch auf Einzonung, weil sich die fragliche Fläche als Bauland eigne, heute schon weitgehend überbaut sei, unmittelbar an eine andere Bauzone angrenze und auch die anderen Voraussetzungen erfüllt seien. Sodann rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung der Pflicht zur Gleichbehandlung und des Willkürverbots, insbesondere weil sich die Vorinstanz in Widerspruch zu einem eigenen Entscheid setze, ohne dafür eine Begründung abzugeben. Am 11. Juni 2012 wies der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab.

F./ Am 21. Februar 2011 brachte das AREG dem Verwaltungsgericht ein Schreiben an den Gemeinderat O. zur Kenntnis, wonach der Teilzonenplan L. I in engem koordinationsbedürftigem Zusammenhang mit dem Überbauungsplan L. I steht, weshalb letzterer ebenfalls zur Genehmigung einzureichen sei. Am 22. August 2011 erliess der Gemeinderat O. die "Änderung bezüglich FFF zum Teilzonenplan L. I, M." und den Überbauungsplan L. I, M., und legte diese ab 7. September 2011 öffentlich auf (ABI 2011/2269).

Am 5. Oktober 2011 erhoben H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin Einsprache gegen den geänderten Teilzonenplan L. I und den Überbauungsplan L. I. Der Gemeinderat O. wies die Einsprache am 19. März 2012 ab. Am 11. April 2012 erhoben H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin gegen den Einspracheentscheid Rekurs beim Baudepartement (Nr. 12-2088). Nachdem die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen war, lehnte das Baudepartement ein Sistierungsgesuch ab. Am 5. Juli 2012 wurde u.a. der Rekursantrag gestellt, der Entscheid der Bürgerschaft betreffend die Änderung des Teilzonenplans L. I (Änderung) sei aufzuheben, unter Einschluss des Einspracheentscheids vom 19. März 2012. Auf die Einzonung L. sei zu verzichten. H. und D. B. sowie H. H. stellen zudem das Begehren, an der Behandlung des Rekurses dürften keine Personen beteiligt sein, die bereits in den seit dem Jahr 2006 für das Gebiet L., M., durchgeführten Rekursverfahren mitgewirkt hätten. Weil die leitenden Mitarbeitenden der Rechtsabteilung des Baudepartements in dieser Angelegenheit vorbefasst seien und deshalb nach Art. 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1,



abgekürzt VRP) in den Ausstand zu treten hätten, sei die Verfahrensleitung dem Departement des Innern als stellvertretendem Departement zu übertragen.

G./ Am 16. Juli 2012 wies das Baudepartement das Ausstandsbegehren gegen den Leiter der Rechtsabteilung sowie die Leiter-Stellvertreterin ab (Nr. 32/2012).

Am 27. August 2012 erhoben H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin gegen die Abweisung des Ausstandsbegehrens Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2012/179). Innert erstreckter Frist stellten sie am 18. Oktober 2012 die Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Bearbeitung des Rekurses sei dem Departement des Innern zu überweisen, obschon das Baudepartement den Rekurs Nr. 12-2088 am 2. Oktober 2012 materiell abgewiesen hatte, soweit darauf eingetreten werden konnte, und die Eröffnung des Entscheids gleichentags erfolgt war. Das Baudepartement nahm am 8. November 2012 Stellung und beantragte, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei die Beschwerde abzuweisen. Am 19. November 2012 ersuchten H. und D. B. sowie H. H. darum, es sei ihnen Frist für die Einreichung einer Stellungnahme zur Vernehmlassung der Vorinstanz einzuräumen (vgl. dazu E. 2 hienach).

H./ Wie erwähnt, wies das Baudepartement den Rekurs von H. und D. B. sowie H. H. betreffend die Änderung des Teilzonenplans L. I und den Überbauungsplan L. I (Nr. 12-2088) am 2. Oktober 2012 ab, soweit darauf eingetreten werden konnte (Nr. 48/2012). Gegen diesen Entscheid erhoben H. und D. B. sowie H. H. durch ihre Rechtsvertreterin am 17. Oktober 2012 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2012/227). Am 4. November 2012 stellten sie das Begehren, das Verfahren sei vorläufig zu sistieren. Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, Dr. B. D.-S., gegen die sich das Ausstandsbegehren richte, habe das Rekursverfahren weitergeführt und sämtliche Beweisanträge abgelehnt. Sodann sei der angefochtene Entscheid auf ihren Antrag hin erfolgt. Für den Fall, dass die Beschwerde betreffend Ausstandsbegehren geschützt werde, müsste auch der Entscheid des Baudepartements vom 2. Oktober 2012 aufgehoben werden. Am 8. November 2012 beantragte das Baudepartement, das Sistierungsgesuch sei abzuweisen.



Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide des Baudepartements zuständig (Art. 59bis Abs. 1 VRP). Sodann sind H. und D. B. sowie H. H. zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Weiter entsprechen die Eingaben vom 27. August 2012 und vom 18. Oktober 2012 zeitlich und formal den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.2. Zu prüfen ist, ob ein selbständig mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbarer Entscheid vorliegt. Das Baudepartement verneint dies unter Berufung auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 565, und hält fest, es handle sich um eine Zwischenverfügung, die nach st. gallischem Recht nur mit der Hauptsache angefochten werden könne.

Zwischenverfügungen der zur Diskussion stehenden Art sind nach innerkantonalem Recht nicht selbständig anfechtbar. Aus Sicht von Cavelti/Vögeli handelt es sich dabei um eine unbefriedigende Ordnung, weshalb prüfenswert sei, ob die Anfechtung nicht analog der bundesrechtlichen Regelung zugelassen werden müsste (Cavelti/Vögeli, a.a.O, Rz. 566).

Nach Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) ist die Beschwerde gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren zulässig, auch wenn sie ein Verfahren nicht im Sinn eines Endentscheids abschliessen (F. Uhlmann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Rz. 9 zu Art. 92). Die Garantie eines durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gerichts ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II sowie für Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV (Uhlmann, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 92). Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person auch in Verfahren vor Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Auch wenn die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit nicht unbeschrieben auf nicht



St.Galler Gerichte

richterliche Behörden bzw. auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden dürfen (BGE 127 I 198 E. 2b mit Hinweisen, G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar BV, 2. Aufl. 2008, N 18 zu Art. 29 BV), ist es sachgerecht, einen Entscheid einer Rekursinstanz, mit welchem ein Ausstandsbegehren abgewiesen worden ist, als selbständig mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbaren Entscheid entgegenzunehmen. Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt.

1.3. Zu prüfen ist weiter, inwieweit die Beschwerdeführer der Begründungspflicht nachgekommen sind. Die Begründung ist Gültigkeitserfordernis der Beschwerde, an Qualität und Ausgestaltung werden in der Regel aber keine hohen Anforderungen gestellt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 921).

Die Beschwerdeführer beantragen, der Entscheid des Baudepartements vom 16. Juli 2012, mit welchem das Ausstandsbegehren gegen den Leiter der Rechtsabteilung, R. C., sowie die Leiter-Stellvertreterin, Dr. B. D.-S., abgewiesen worden ist, sei aufzuheben und die Leitung des Rekursverfahrens sei dem Departement des Innern zu übertragen (was überdies die Aufhebung des Rekursentscheids Nr. 12-2088 vom 2. Oktober 2012 bedingen würde). Sie begründen aber nicht näher, inwiefern der Leiter der Rechtsabteilung mit der Angelegenheit befasst gewesen sein soll und aus ihrer Sicht deshalb befangen erscheint. Die Tatsache allein, dass sie sich auf den Standpunkt stellen, bei R. C. handle es sich um eine gegenüber dem Departementsvorsteher des Baudepartements "visumberechtigte Person", genügt den Anforderungen an die Begründung einer Beschwerde gegen ein abgewiesenes Ausstandsbegehren jedenfalls nicht. Soweit die Beschwerdeführer die Auffassung vertreten, dem Ausstandsbegehren hätte auch bezüglich des Leiters der Rechtsabteilung entsprochen werden müssen, kann auf die Beschwerde deshalb nicht eingetreten werden.

1.4. Auf die Beschwerde ist im Sinn der Erwägungen einzutreten.

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.



St.Galler Gerichte

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.

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.



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.

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).

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).

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).

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.

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 verholten. 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.

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 abgeschrieben werden konnte bzw. dass kein 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.

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.

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

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.