



**Fall-Nr.:** B 2023/180  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 06.05.2024  
**Entscheiddatum:** 15.02.2024

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 15.02.2024**

**Ausstandsbegehren gegen ein Mitglied der Regierung, Art. 7 Abs. 1 lit. bbis VRP. Eine Vorbefassung liegt vor, wenn ein Entscheidungsträger schon in einem früheren Zeitpunkt in amtlicher Eigenschaft mit der konkreten Streitsache befasst war. Verlangt wird allerdings, in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass es sich um die gleiche Sache handelt, d.h. dieselben Personen, der gleiche Streitgegenstand und dasselbe Verfahren betroffen sind. Ging es bei der früheren Befassung um die gleiche Partei, jedoch um einen anderen Verfahrensgegenstand oder um eine zwar inhaltlich konnexe, aber formell andere Streitsache, besteht keine Ausstandspflicht (E. 3.3). Die Vorsteherin des Bau- und Umweltsdepartements ist in einem Rekursverfahren betreffend ein Gesuch um Teilrevision des Zonenplans der Stadt Wil, als deren vormalige Stadtpräsidentin sie dessen Gesamtrevision durchgeführt hat, nicht vorberefasst (E. 5.3; Verwaltungsgericht B 2023/180).**

**Entscheid vom 15. Februar 2024**

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterinnen Lendfers, Zindel und Bietenharder, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiberin Schmid Etter

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_,**

**Beschwerdeführer,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,  
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau,

gegen

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

**Vorinstanz,**

**Susanne Hartmann**, Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartements,  
Lämmlibrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Ausstand der Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartements**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

A.

A.\_\_\_ und B.\_\_\_ sind Eigentümer des in Wil gelegenen Grundstücks Nr. 0000\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan in der Wohnzone W1 und ist mit einem Einfamilienhaus überbaut.

Am 28. Mai 2021 beantragten A.\_\_\_ und B.\_\_\_ beim Stadtrat Wil eine Teilrevision des Zonenplans bzw. der einschlägigen Bestimmungen des Baureglements dahingehend, dass die Wohnzone W1 der Wohnzone W2a zuzuscheiden sei; ausserdem ersuchten sie um verschiedene Anpassungen des kommunalen Baureglements. Der Stadtrat Wil wies die Anträge mit Entscheid vom 27. Oktober 2021 ab.

Gegen den Entscheid vom 27. Oktober 2021 erhoben A.\_\_\_ und B.\_\_\_ beim Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen (BUD) Rekurs. Im Verfahrensverlauf stellten sie ein Ausstandsbegehren gegen die Vorsteherin des BUD mit der Begründung, dass diese als frühere Stadtpräsidentin von Wil befangen sei, weil sie sowohl bei der Ortsplanrevision in den Jahren 2013 bis 2020 mitgewirkt habe als auch



## St.Galler Gerichte

Mitglied der Baukommission in den Jahren 2018 bis 2020 gewesen sei. Die Regierung des Kantons St. Gallen wies das Ausstandsbegehren mit Entscheid vom 15. August 2023 ab.

### B.

Gegen den Entscheid der Regierung (Vorinstanz) vom 15. August 2023 erhoben A.\_\_\_ und B.\_\_\_ (Beschwerdeführer) am 4. September 2023 Beschwerde, die sie mit Eingabe vom 9. Oktober 2023 ergänzten. Sie stellten den Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, das Ausstandsbegehren gegen die Vorsteherin des BUD sei gutzuheissen und das hängige Rekursverfahren sei zur Bearbeitung dem Volkswirtschaftsdepartement zuzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Vernehmlassung vom 26. Oktober 2023 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Vorsteherin des BUD (Beschwerdebeteiligte) ersuchte mit Eingabe vom 14. November 2023 um Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer liessen sich dazu am 19. Januar 2024 vernehmen.

Das Verwaltungsgericht zog die vorinstanzlichen Akten bei. Die Beschwerdeführer verzichteten darauf, die Akten nach Abschluss des Schriftenwechsels (erneut) einzusehen (act. 19). Auf die von den Beteiligten in ihren Eingaben gemachten Ausführungen und die Akten wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### 1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP); da ein Entscheid der Regierung angefochten ist, entscheidet es in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG). Die Beschwerdeführer, deren Ausstandsbegehren von der Regierung (ohne Beteiligung der Beschwerdebeteiligten) abgewiesen worden ist, sind zur Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Regierung vom 15. August 2023 wurde mit Eingabe vom 4. September 2023 rechtzeitig innerhalb der 14-tägigen Beschwerdefrist gemäss Rechtsmittelbelehrung erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 9. Oktober 2023 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Darauf ist einzutreten.



### 2.

Die Beschwerdeführer beantragen die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung mit Anhörung der Beschwerdeführer.

#### 2.1.

Nach Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen ("des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil"; "determinations of civil rights and obligations") oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss grundsätzlich öffentlich verkündet werden. Der Begriff der "civil rights" umfasst nicht nur zivilrechtliche Streitigkeiten im engeren Sinn, sondern auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern sie massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen.

Nach ständiger Rechtsprechung gilt die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung indessen nicht absolut. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesgerichts lässt ein Absehen von einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung unter anderem dann zu, wenn eine Verhandlung nichts zur Klärung der Angelegenheit beiträgt – namentlich wenn keine Tatfragen, sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen umstritten sind – und die Angelegenheit adäquat aufgrund der Akten sowie der schriftlichen Parteivorbringen gelöst werden kann (vgl. [BGE 136 I 279 E. 2f](#)). Hingegen ist eine öffentliche und mündliche Verhandlung dann notwendig, wenn sie zur Überprüfung der vorinstanzlichen Sachverhaltsermittlung erforderlich ist, wenn die Beurteilung der Angelegenheit vom persönlichen Eindruck abhängt oder wenn das Gericht weitergehende Abklärungen zu gewissen Punkten treffen muss. Ob eine öffentliche und mündliche Verhandlung durchzuführen ist, beurteilt sich anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls (vgl. [BGer 1C\\_502/2020 vom 23. September 2021 E. 2.2](#) mit Hinweis auf [BGE 147 I 153 E. 3.5](#)).

#### 2.2.

Die Erhebung der für die Beurteilung des vorliegenden Ausstandsbegehrens wesentlichen Tatsachen bedarf keiner persönlichen Anwesenheit der Beteiligten. Der massgebende Sachverhalt ist bekannt und in den wesentlichen Punkten nicht bestritten. Die Beurteilung des Ausstandsgrundes der Vorbefassung hängt sodann nicht vom persönlichen Eindruck der Beteiligten ab. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, welche neuen entscheiderelevanten Erkenntnisse das Gericht aus einer



öffentlichen Verhandlung gewinnen könnte. Die Frage der Befangenheit der Beschwerdebeteiligten ist verfahrensrechtlicher Natur; ihre Erörterung ist ohne Weiteres der schriftlichen Argumentation zugänglich. Der nicht näher begründete Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung ist daher abzuweisen.

### 3.

#### 3.1.

Der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung und ein faires Verfahren wird für Exekutivbehörden durch Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, BV) gewährleistet; das Gebot der Unbefangenheit bildet einen Teilgehalt dieses Grundrechts. Im Kern geht es darum, dass sich die für einen Entscheid zuständigen Personen in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Dies gilt für sämtliche an einer Entscheidung mitwirkenden Personen und damit auch für jene, die an der Vorbereitung des Geschäfts beratend oder instruierend mitwirken (G. Steinmann/Benjamin Schindler/Damian Wyss, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl. 2023, N 47 zu Art. 29 BV). Bei der Befangenheit handelt es sich um einen inneren Gemütszustand, weshalb definitionsgemäss nur natürliche Personen befangen sein können. Ausstandsbegehren können sich daher nur gegen einzelne Behördenmitglieder und nicht gegen die Gesamtbehörde richten (vgl. BGer 2C\_305/2011 vom 22. August 2011 E. 2.5; B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, 2002, S. 75 f.). Ein möglicher Ausstandsgrund ist demnach stets personenbezogen zu prüfen.

#### 3.2.

Die strengen, für Gerichte geltenden Anforderungen der richterlichen Unabhängigkeit und Unbefangenheit gemäss Art. 30 BV bzw. Art. 6 EMRK können nicht unbesehen auf das Verfahren vor Verwaltungsbehörden übertragen werden. Exekutivbehörden sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur neutralen Rechtsanwendung oder Streit-entscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Von daher können sie nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden (Steinmann/Schindler/Wyss, a.a.O., N 45 zu Art. 29 BV; vgl. auch Schindler, a.a.O., S. 65 ff. und S. 150 f.; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 432). Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, entscheidet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls (vgl. BGE 139 I 124 E. 4.2.1; BGer 1C\_388/2018 vom 8. Januar 2019 E. 3.2).

In verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht deshalb in der Regel nur dann, wenn das betreffende



Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat, zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber der Partei seine persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht hat oder wenn ihm Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen sind, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wiegen und auf eine gravierende Verletzung seiner Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinauslaufen (vgl. BGer 2C\_382/2018 vom 15. März 2019 E. 3). Eine besondere Nähe zu einem Verfahrensbeteiligten, die in einem früheren Verfahrensstadium zum Ausdruck gekommen ist, kann ein persönliches Interesse indizieren (vgl. BGer 1C\_477/2016 vom 16. August 2017 E. 3.2). Ebenso kann es eine Ausstandspflicht begründen, wenn die Meinungsbildung aufgrund einer früheren Beschäftigung mit dem gleichen Rechtsobjekt als vorbestimmt erscheint (vgl. BGE 140 I 326 E. 7.2 und 7.3). Bei Wahrung öffentlicher Interessen besteht dagegen grundsätzlich keine Ausstandspflicht (VerwGE B 2013/116 vom 14. Mai 2014 E. 2.3; BGer 1P.96/2007 vom 26. März 2008 E. 5.4). Auch führt die Kumulation verschiedener Zuständigkeiten beim gleichen Rechtsgegenstand für sich allein nicht zu einer Ausstandspflicht (BGer 1C\_89/2020 vom 23. Juli 2020 E. 3.3.1).

Massgebend sind sowohl die behördliche Organisation als auch die Funktionen, welche die Betroffenen wahrzunehmen haben, sowie ihre Stellung im konkreten Verfahren (Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 431).

### 3.3.

Art. 7 Abs. 1 VRP bestimmt, dass Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie selbst (...) an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (lit. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (lit. b), wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (lit. b<sup>bis</sup>) oder wenn sie "aus anderen Gründen" befangen erscheinen (lit. c). 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 (vgl. dazu C. Reiter, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 20-23 zu Art. 7-7<sup>bis</sup> VRP).

Eine Vorbefassung nach Art. 7 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup> VRP wird bejaht, wenn ein Entscheidträger schon in einem früheren Zeitpunkt in amtlicher Eigenschaft mit der konkreten Streitsache befasst war. Verlangt wird allerdings, in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass es sich um die gleiche Sache handelt, d.h.



dieselben Personen, der gleiche Streitgegenstand und dasselbe Verfahren betroffen sind (vgl. [BGE 143 IV 69 E. 3.1](#)). Ging es bei der früheren Befassung um die gleiche Partei, jedoch um einen anderen Verfahrensgegenstand oder um eine zwar inhaltlich konnexe, aber formell andere Streitsache, besteht keine Ausstandspflicht. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erweist sich zudem ein Ausstandsbegehren, welches allein damit begründet wird, dass Gerichtsmitglieder an einem Entscheid mitgewirkt haben, der für die das Ausstandsbegehren stellende Partei negativ ausgefallen ist, als untauglich und unzulässig (vgl. [BGer 9F\\_20/2019 vom 22. Januar 2020 E. 1.2.1 und 1.2.2](#)). Dass die Anforderungen an die Unabhängigkeit gemäss dem kantonalen Verfassungsrecht über diejenigen des Bundesverfassungsrechts hinausgehen, legt die Beschwerdeführer nicht dar und ist nicht ersichtlich.

### 3.4.

Hat eine Partei Kenntnis davon, dass eine befangene Person an einem sie betreffenden Entscheid mitwirkt, hat sie diesen Umstand so bald als möglich bzw. unverzüglich anzuzeigen, d.h. sobald bekannt oder absehbar ist, dass eine möglicherweise befangene Person bei einer Angelegenheit mitwirkt (Reiter, a.a.O., N 7 zu Art. 7-7<sup>bis</sup> VRP). Wer nicht interveniert und erst dann Einwände gegen das Verfahren erhebt, wenn der Entscheid zu seinen Ungunsten ausfällt, verstösst gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Schindler, a.a.O., S. 207). War es dem Betroffenen möglich, die Befangenheit eines Entscheidungsträgers oder Mitwirkenden vor Abschluss des Verfahrens geltend zu machen, lässt die Rechtsprechung diese Rüge mit dem Rechtsmittel gegen den Entscheid selber nicht mehr zu ([BGE 114 Ia 278 E. 3e](#)).

### 4.

#### 4.1.

In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer, der Leiter der Rechtsabteilung des BUD hätte den Regierungsentscheid betreffend den Ausstand der Vorsteherin des BUD nicht instruieren dürfen. Nach Art. 25 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, StVG) bezeichne die Regierung für jedes Departement ein stellvertretendes Departement. Abs. 2 dieser Bestimmung, wonach das stellvertretende Departement handle, wenn das zuständige Departement oder sein Vorsteher befangen erscheine, sei zwar aufgehoben worden, was inhaltlich jedoch keine materielle Änderung bewirkt habe. Ein Verfahren, bei welchem ein ganzes Departement oder dessen Vorsteherin befangen erscheine, müsse vom stellvertretenden Departement behandelt werden. Gleiches müsse bereits gelten, wenn ein Ausstandsbegehren gegen die Departementsvorsteherin gestellt werde. Es bestehe ein Anspruch darauf, dass das Ausstandsbegehren gegen die Vorsteherin des BUD nicht von Personen in ihrem Departement behandelt werde, die in direkter Abhängigkeit zu ihr stünden, sondern von einer im Sinn von Art. 29 BV richtig zusammengesetzten, unparteilichen, unbefangenen



und unvoreingenommenen Behörde. Der Leiter der Rechtsabteilung des BUD sei als direkt Untergebener und Lohnempfänger der Beschwerdebeteiligten persönlich in seinen eigenen Interessen betroffen, was den Anschein der Befangenheit für das vorliegend von ihm behandelte Ausstandsbegehren erwecke.

### 4.2.

#### 4.2.1.

Ob der Ausstandsgrund gegen den Leiter der Rechtsabteilung von den Beschwerdeführern rechtzeitig geltend gemacht wurde, erscheint fraglich. Im Verlaufe des Rekursverfahrens stellten die Beschwerdeführer am 11. Mai 2023 den Antrag, die Beschwerdebeteiligte müsse wegen Vorbefassung in den Ausstand. Das Verfahren wurde anschliessend vom Leiter der Rechtsabteilung des BUD instruiert (act. 10/21, 23 und 25). Mit Schreiben vom 20. Juli 2023 übermittelte eine Mitarbeiterin der Rechtsabteilung des BUD sodann das Rekursdossier an den Rechtsdienst des stellvertretenden Volkswirtschaftsdepartements (act. 10/26). Gegen all diese verfahrensleitenden Anordnungen opponierten die Beschwerdeführer damals nicht, obschon sie aufgrund der Instruktion des Ausstandsverfahrens durch Mitarbeiter der Rechtsabteilung des BUD Kenntnis von dem nach ihrer Auffassung bestehenden Ausstandsgrund haben konnten und bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit auch haben mussten. Die Beschwerdeführer dürften ihr Recht, die Befangenheit des Leiters der Rechtsabteilung des BUD damit verwirkt haben; angesichts der folgenden Erwägungen braucht die Frage jedoch nicht abschliessend beantwortet zu werden.

#### 4.2.2.

Gemäss Vernehmlassung der Vorinstanz hat der Leiter der Rechtsabteilung des BUD den Entscheid betreffend Ausstand der Beschwerdebeteiligten instruiert und folglich daran mitgewirkt. Für diesen Entscheid hat er damit grundsätzlich allfällige in seiner Person bestehenden Ausstandsgründe zu beachten. Ob solche vorliegen, beurteilt sich nach Art. 29 BV bzw. Art. 7 VRP. Der von den Beschwerdeführern angerufene Art. 25 StVG ist diesbezüglich nicht einschlägig. Da sich ein Ausstandsbegehren stets nur gegen bestimmte Personen richten kann (vgl. vorne unter E. 3.1), wurde Art. 25 Abs. 2 StVG, der im Fall der Befangenheit eines Departementsvorstehers den Ausstand des gesamten betreffenden Departements vorsah und damit im Widerspruch zu Art. 7 VRP stand, aufgehoben (vgl. Botschaft der Regierung zum VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 13. Oktober 2015, ABI 2015 3467 f.). Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass selbst bei einem Ausstand der Beschwerdebeteiligten der Rekursentscheid von ihrem Departement vorbereitet würde.

Bezogen auf den konkreten Fall machen die Beschwerdeführer zurecht nicht geltend, dass eine besondere Nähe des Leiters der Rechtsabteilung des BUD zu den am



hängigen Rekursverfahren betreffend Teilrevision des Zonenplans in Wil beteiligten Personen besteht. Sodann ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der Entscheid über den Ausstand seiner Vorgesetzten ihn persönlich – sei es positiv oder negativ – unmittelbar betreffen könnte. Auch aus der Tatsache, dass er Angestellter der Beschwerdebeteiligten ist, lässt sich kein persönliches Interesse am Entscheid über den Ausstand seiner Vorgesetzten ableiten. Insbesondere bestehen keine Anzeichen dafür, dass er von der Beschwerdebeteiligten angewiesen worden wäre, das Ausstandsbegehren abzuweisen; solches wird auch nicht behauptet. Zudem entspricht es weitverbreiteter – und insbesondere auch an Gerichten geübter – Praxis, dass Mitarbeitende einer Behörde bei Entscheiden über den Ausstand ihrer Vorgesetzten mitwirken können (vgl. für das Verwaltungsgericht VerwGE 2023/167 vom 5. Dezember 2023 betreffend den Ausstand mehrerer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter; für das Bundesgericht statt vieler BGer 2C\_466/2010 vom 25. Oktober 2010). Für den Bereich der verwaltungsinternen Rechtspflege können keinesfalls strengere Massstäbe gelten (vgl. 3.1-3.3 hiervor), insbesondere auch mit Blick auf die Tatsache, dass die Mitwirkung von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern an der Entscheidungsfindung mit Blick auf ihre beratende Stimme und ihr Antragsrecht (Art. 14 Abs. 2 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts, sGS 941.22) in der einschlägigen Verfahrensgesetzgebung stärker betont ist, als diejenige der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der departementalen Rechtsabteilungen, soweit ihnen – wie hier – kein eigenständiges Zeichnungsrecht zukommt.

### 5.

Materiell ist strittig, ob die Beschwerdebeteiligte wegen Vorbefassung im hängigen Rekursverfahren betreffend Teilrevision des Zonenplans in den Ausstand treten muss.

#### 5.1.

Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, die Sachdarstellung im angefochtenen Entscheid enthalte verschiedene Auslassungen. Als Stadtpräsidentin in den Jahren 2012 bis 2020 sei die Ortsplanung in die Zuständigkeit der Beschwerdebeteiligten gefallen. Gleichzeitig sei sie auch Mitglied der Baukommission Wil gewesen. In den Jahren 2013 bis 2020 habe die Stadt Wil eine Gesamtrevision der Ortsplanung durchgeführt. Dabei hätten auch die Bauvorschriften für die Wohnzone W1 geändert werden sollen, unter gleichzeitiger Umbenennung in die Wohnzone W2a. Das Baudepartement (seit 1. Oktober 2021 BUD) habe mit Entscheid vom 27. Juni 2019 den Zonenplan aufgehoben. Das neue Baureglement hingegen sei mit Verfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 18. Mai 2020 genehmigt worden, allerdings entgegen der Publikation im Amtsblatt nicht vollständig. Die Beschwerdebeteiligte als damalige Stadtpräsidentin habe zwischen Dezember



2019 und Mai 2020 mit dem AREG "geheim" verhandelt, welche Teile des Baureglements genehmigt werden sollten und welche nicht. Dritte, wie etwa betroffene Grundeigentümer, hätten davon keine Kenntnis gehabt und seien auch nicht einbezogen worden. Ausgerechnet die neuen Vorschriften für die Wohnzone W1 seien nicht genehmigt worden, weshalb sie – die Beschwerdeführer – von der teilweisen Nichtgenehmigung betroffen seien. Für alle anderen Grundeigentümer in Wil und Bronschhofen würden demgegenüber die neuen, besseren Bauvorschriften gelten. Folglich sei weiterhin nur ein Vollgeschoss in der Wohnzone W1 zulässig. Bekanntlich werde allerdings diese Geschossvorschrift von der Baukommission Wil regelmässig umgangen, sei es durch Übersehen, durch Tiefersetzen von Niveaupunkten, durch falsche Berechnung des Gebäudeschwerpunkts oder, wenn es gar nicht anders gehe, durch Erteilung einer Ausnahmegenehmigung.

Eine Drittperson habe gegen einen Teil der Nichtgenehmigung der Bauvorschriften für die Wohnzone W2b durch das AREG bei der Regierung Rekurs erhoben. Die Verfahrensleitung habe dem Volkswirtschaftsdepartement obliegen. Die Regierung habe den Rekurs mit Entscheid vom 30. Oktober 2020 offenbar teilweise gutgeheissen. Das AREG sei angewiesen worden, für die Bauvorschriften der Wohnzone W2b eine Nachtragsgenehmigung zu erstellen. Somit seien die Grundeigentümer von Liegenschaften in der Wohnzone W1 die einzigen, für welche die Vorschriften des neuen und längst beschlossenen Baureglements nicht gelten würden. Ursache für das Gesuch der Beschwerdeführer um Teilrevision vom 28. Mai 2021 sei die Nichtgenehmigung der Vorschriften für die Wohnzone W1 des neuen Baureglements gemäss der Verfügung des AREG vom 18. Mai 2020. Es liege somit kein Gesuch um Vorzugsbehandlung, sondern ein solches um Beendigung der Ungleichbehandlung seit dem 18. Mai 2020 vor. Die Beschwerdebeteiligte als damalige Stadtpräsidentin sei direkt in die Verhandlungen über den Genehmigungsumfang des Baureglements involviert gewesen. Ebenfalls sei sie mitverantwortlich dafür gewesen, dass der Stadtrat Wil die teilweise Nichtgenehmigung des Baureglements durch das AREG mit der Ungleichbehandlung zulasten der Beschwerdeführer einvernehmlich akzeptiert und dagegen kein Rechtsmittel eingelegt habe. Aufgrund der vorstehenden objektiv festgestellten Umstände sei nachgewiesen, dass im konkreten Fall eine Vorbefassung der Beschwerdebeteiligten vorliege. Zumindest genügten diese Umstände der Anforderung der Glaubhaftmachung.

Sodann treffe die Darstellung der Beschwerdebeteiligten, wonach sie die Beschwerdeführer nicht persönlich kenne, nicht zu. Als Mitglied der IG D.\_\_\_\_ habe der Beschwerdeführer an einer knapp einstündigen Besprechung mit der Beschwerdebeteiligten teilgenommen. Ferner habe er im Jahr 2016 Einsprache und Rekurs gegen eine in Missachtung einer Schutzverordnung erteilte Baubewilligung an



der E.\_\_-strasse erhoben und sei in diesem Zusammenhang mit der Beschwerdebeteiligten in Kontakt gekommen. Schliesslich sei er im Jahr 2013 von einer Kommunalpolitikerin als Experte zur Frage der Weiterführung der selbständigen Pensionskasse der Stadt Wil beigezogen worden, habe damals eine andere Ansicht als die Beschwerdebeteiligte vertreten und sich mit dieser Auffassung auch noch durchgesetzt.

### 5.2.

Anders als noch im vorinstanzlichen Verfahren bringen die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht zurecht nicht mehr vor, die Beschwerdebeteiligte sei vorbefasst, da sie als damaliges Mitglied der Baukommission Wil mit Entscheid vom 19. November 2018 ein Baugesuch (Aufstockung des Einfamilienhauses mit einem Attikageschoss) von ihnen abschlägig beurteilt habe. Die Vorinstanz hat dazu zutreffend festgehalten, dass jenes Verfahren mit dem derzeit streitigen Gesuch um Teilrevision des Rahmennutzungsplans nicht zusammenhänge, weshalb keine Vorbefassung vorliege. Unbeachtlich für das vorliegende Verfahren ist sodann der Hinweis der Beschwerdeführer auf die Handhabung im Kanton Thurgau, wonach Rekursverfahren, welche die Stadt X.\_\_ betreffen, vollständig vom Bau- und Umweltdepartement an das Departement des Innern überwiesen würden, weil der neue Vorsteher des Bau- und Umweltdepartements vor Aufnahme seiner Regierungstätigkeit Stadtpräsident von X.\_\_ gewesen sei. Auch aus dem Umstand, dass die Beschwerdebeteiligte in der Zeit, während der sie als Stadtpräsidentin von Wil fungierte, in mehreren Angelegenheiten Berührungspunkte mit dem Beschwerdeführer gehabt hat, lässt sich kein Ausstandsgrund ableiten. Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, dass deswegen eine besondere, bis heute andauernde Freundschaft oder Abneigung der Beschwerdebeteiligten ihnen gegenüber entstanden sei.

### 5.3.

#### 5.3.1.

Als frühere Stadtpräsidentin war die Beschwerdebeteiligte unstrittig mit der Gesamtrevision des Zonenplans und Baureglements der Stadt Wil in den Jahren 2013 bis 2020 befasst. Der damals ausgearbeitete und vom Stadtparlament am 3. März 2016 erlassene revidierte Zonenplan sah eine Umzonung der Zone W1 in die neu zu schaffende Zone W2a vor, während die altrechtliche Zone W2 der neuen Zone W2b zugeschrieben wurde. Das Referendum dagegen wurde nicht ergriffen, es wurden jedoch mehrere Einsprachen bzw. Rekurse erhoben. Mit Entscheid vom 27. Juni 2019 hiess das Baudepartement zwei Rekurse gut und hob den Zonenplan auf, unter anderem wegen eines mangelhaften Planungsberichts zur Innenentwicklungsstrategie. Damit gilt bis heute nach wie vor der Zonenplan der Stadt Wil aus dem Jahr 1992 mit der Zone W1. Dass die Zone W1 vorderhand nicht zur Zone W2a mutierte, wurde



mithin nicht von der Beschwerdebeteiligten entschieden, sondern von der damals übergeordneten kantonalen Rekursinstanz.

### 5.3.2.

Die Aufhebung des Zonenplans wirkte sich sodann auf das neue Baureglement aus. Dieses trat nach Genehmigung durch das AREG am 18. Mai 2020 nur insofern in Kraft, als ihm die immer noch gültigen Zonenpläne von Wil und Bronschhofen nicht entgegenstanden (act. 7/7). Nicht genehmigt wurden damals die Vorschriften zu den Wohnzonen W2a und W2b. Am 27. Mai 2020 beschloss der Stadtrat Wil, die vom AREG genehmigten Teile des Baureglements per 1. Juli 2020 in Kraft zu setzen. Die von Drittpersonen gegen diesen Beschluss des Stadtrates in Bezug auf die Bauvorschriften der Zone W2b wahrgenommene Rekursmöglichkeit (vgl. act. 7/10) hätte auch den Beschwerdeführern in Bezug auf die Bauvorschriften der Zone W1 offen gestanden. Ihre diesbezügliche Unterlassung können sie nicht der Beschwerdebeteiligten zum Vorwurf machen; ebensowenig ist die Beschwerdebeteiligte dafür verantwortlich, dass für die Zone W1 nach wie vor das Baureglement aus dem Jahr 1992 gültig ist. Von "Geheimverhandlungen" im Zusammenhang mit der Genehmigung des Baureglements kann vor diesem Hintergrund nicht gesprochen werden. Allein eine Änderung der Bauvorschriften ohne entsprechende Zonenplanänderung hätte im Übrigen ohnehin keine Umzonung der Zone W1 in die Zone W2a zu bewirken vermocht, womit die geltend gemachte Vorbefassung der Beschwerdebeteiligten im Zusammenhang mit der Genehmigungsverfügung des AREG vom 18. Mai 2020 ins Leere läuft.

### 5.3.3.

Hinzu kommt, dass Gegenstand des hängigen Rekursverfahrens vor dem BUD weder die Gesamtrevision des Zonenplans noch die Nichtgenehmigung von Bauvorschriften durch das areg ist, sondern vielmehr die Frage, ob die Beschwerdeführer gestützt auf Art. 175a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) einen Anspruch auf Teilrevision des altrechtlichen, noch nicht an das PBG angepassten Zonenplans in Bezug auf die Zone W1 haben. Sowohl der Streitgegenstand als auch das Verfahren unterscheiden sich somit von der Gesamtrevision, mit welcher die Beschwerdebeteiligte als vormalige Stadtpräsidentin befasst war.

### 5.3.4.

Die Beschwerdebeteiligte hat zusammengefasst weder ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft, noch hat sie zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber den Beschwerdeführern ihre persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht oder schwerwiegende Verfahrens- oder Ermessensfehler begangen. Auch ihre freie Meinungsbildung erscheint nicht beeinträchtigt, zumindest nicht gegen die Interessen der Beschwerdeführer, zumal die Umzonung der Zone W1



## St.Galler Gerichte

in die Zone W2a gerade dem damaligen Willen des Stadtrates Wil entsprochen hätte. Selbst wenn die Beschwerdebeteiligte im Übrigen heute noch Stadtpräsidentin von Wil wäre und als solche das Gesuch um Teilrevision zu beurteilen hätte, könnte aus der vorangehenden Befassung im Rahmen der Gesamtrevision keine Vorbefassung abgeleitet werden. Umso weniger kann dies folglich für die Beschwerdebeteiligte als heutige Vorsteherin des BUD gelten. Der geltend gemachte Ausstandsgrund der Vorbefassung der Beschwerdebeteiligten ist somit nicht gegeben und die Beschwerde folglich abzuweisen.

### 6.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Diese ist mit dem von den Beschwerdeführern in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

Bei diesem Verfahrensausgang ist keine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen (Art. 98 Abs. 2 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

#### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

#### 2.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten von CHF 1'500. Die Kosten sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

#### 3.

Es werden keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen.