

# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

## II. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

**Entscheid vom 2. September 2004**

In der Beschwerdesache  
**(2A 04 47)**

...,  
...,  
...,  
...,  
...,  
...,  
...

alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

**Beschwerdeführer,**

gegen

**Oberamt des Sensebezirks**, Kirchweg 1, 1712 Tafers,  
**Gemeinde St. Silvester**, Schulweg 4, Postfach, 1736 St. Silvester,

**Beschwerdegegner,**

betreffend  
**Raumplanung,**  
**Zonenplanänderungsverfahren,**  
**Ausstandsbegehren gegen den Gemeinderat St. Silvester,**  
**(Entscheid des Oberamts vom 28. Mai 2004)**

**hat sich ergeben:**

A. Am 27. Februar 2004 hatte der Gemeinderat von St. Silvester die Teilrevision der Ortsplanung zur Schaffung einer neuen Gewerbezone "Muschels" öffentlich aufgelegt. Die Einzonierung von rund 28'000 m<sup>2</sup> Landwirtschaftsland ist hauptsächlich (24'000 m<sup>2</sup>) für ein Transport-, und Abfallbewirtschaftungsunternehmen vorgesehen, welches auf dem Gelände auch ein umweltverträglichkeitsprüfungspflichtiges Projekt einer Abfallbehandlungsanlage realisieren will (vgl. Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Dezember 1983 [USG, SR 814.01]). Bei den aufgelegten Akten war unter anderem die durch das Büro X. erarbeitete Lärmberechnung vom 24. Februar 2004 (nachfolgend: Lärmstudie), welche der Gemeinderat aufgrund des Schreibens des Bau- und Raumplanungsamtes des Kantons Freiburg (nachfolgend: BRPA) vom 26. Januar 2004 hatte erarbeiten lassen.

B. Mit Eingabe vom 25. März 2004 haben die im Rubrum erwähnten Personen beim Gemeinderat gegen die Teilrevision der Ortsplanung Einsprache erhoben und unter anderem die Rechtmässigkeit der Lärmstudie angezweifelt.

Am 20. und 27. April 2004 fanden Einigungsverhandlungen zwischen einer Delegation des Gemeinderats und den Einsprechern statt. Inhalt der Verhandlungen waren hauptsächlich die zu erwartenden Lärmimmissionen sowie die Frage, ob die durchgeführte Lärmstudie durch den Gemeinderat beeinflusst worden ist, insbesondere, ob zwei verschiedene Lärmstudien erarbeitet worden sind.

Aufgrund von Indizien, dass die Lärmstudie auf falschen Grundlagen beruht und manipuliert worden ist, um den Bedingungen der Umweltschutzgesetzgebung entsprechen zu können, haben die Einsprecher am 17. Mai 2004 beim Oberamt des Sensebezirks ein Ausstandsgesuch gegen sämtliche Mitglieder des Gemeinderats von St. Silvester eingereicht. Darin haben sie verlangt, dass der Oberamtmann des Sensebezirks als zuständige Behörde zur Beurteilung der Einsprachen der Gesuchsteller zu bezeichnen sei, und dass die Befangenheit sämtlicher Gemeinderatsmitglieder in Anwendung von Art. 21 Abs. 1 lit. f des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1) sowie von Art. 29 und Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) festzustellen sei. Zudem wurde der Oberamtmann aufgefordert, im Zusammenhang mit der Ortsplanungsrevision ein Aufsichtsverfahren gegen den Gemeinderat einzuleiten.

C. Mit Verfügung vom 28. Mai 2004 lehnte der Oberamtmann das Ausstandsgesuch ab. Er könne weder eine Verletzung der Ausstandspflicht im Sinne

von Art. 65 des Gesetzes über die Gemeinden vom 25. September 1980 (GG, GSF 140.1) noch eine begründete Befangenheit oder Voreingenommenheit des Gemeinderates im Sinne von Art. 21 VRG feststellen. Gleichzeitig lehnte er es ab, der im Ausstandsgesuch mitenthaltene Aufsichtsbeschwerde Folge zu geben.

D. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 9. Juni 2004, die in Form einer Kollektiveingabe eingereicht wird, lassen die Einsprecher beantragen, in Aufhebung von Ziff. 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung sei:

- das Ausstandsgesuch gegen sämtliche Mitglieder des Gemeinderates von St. Silvester gutzuheissen,
- der Oberamtmann des Seebezirks als zuständige Behörde zur Beurteilung der Einsprachen der Beschwerdeführer vom 25. März 2004 gegen die Teilrevision der Ortsplanung St. Silvester zur Schaffung der neuen Gewerbezone "Muschels" zu bezeichnen (Hauptantrag),
- der Oberamtmann des Sensebezirks als zuständige Behörde zur Beurteilung der Einsprachen der Beschwerdeführer vom 25. März 2004 gegen die Teilrevision der Ortsplanung St. Silvester zur Schaffung der neuen Gewerbezone "Muschels" zu bezeichnen (Eventualantrag).

Die Einsprecher berufen sich im Wesentlichen auf die gleichen Tatsachen und rechtlichen Erwägungen, die sie bereits im Ausstandsgesuch vorbringen liessen und ersuchen das Verwaltungsgericht zudem, die Beschwerdeverfahren zu vereinigen. Daneben machen sie geltend, dass der Oberamtmann den Sachverhalt nur unvollständig ermittelt und ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe. Sie verlangen, dass bei Gutheissung des Ausstandsbegehrens der Oberamtmann des Seebezirks die Einsprachen zu beurteilen habe, weil jener des Sensebezirks im angefochtenen Entscheid klar zum Ausdruck gebracht habe, dass er im Vorgehen des Gemeinderats bzw. des Umweltbüros X. im Zusammenhang mit der Lärmstudie keine Gesetzesverletzung sehe. Darum sei der Oberamtmann des Sensebezirks vorbefasst und könnte über die Einsprachen nicht mehr unabhängig und unparteiisch entscheiden.

E. Mit Schreiben vom 14. Juni 2004 forderte der Instruktionsrichter den Gemeinderat und den Oberamtmann auf, Akten und Bemerkungen einzureichen. Letzterer schliesst unter Anbringung von Präzisierungen auf Abweisung der Beschwerde; der Gemeinderat verweist auf die Ausführungen des Oberamtmannes im angefochtenen Entscheid und beantragt ebenfalls Abweisung der Beschwerde.

## **Der II. Verwaltungsgerichtshof zieht in Erwägung:**

1. Bei der Verfügung vom 28. Mai 2004 handelt es sich um einen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 24 Abs. 3 VRG. Solche Entscheide sind gemäss Art. 120 Abs. 1 VRG anfechtbar, wenn der Entscheid über die Hauptsache es auch ist (Abs. 3). Die Planung des Gemeindegebietes obliegt nach Art. 33 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG, SGF 710.1) der Gemeinde. Der Gemeinderat ist die für die Ortsplanung (vgl. Art. 41 ff. RPBG) verantwortliche Behörde (Art. 37 Abs. 1 RPBG). Er fällt über die unerledigten Einsprachen gegen (Nutzungs)Pläne einen begründeten Entscheid (Art. 80 Abs. 5 RPBG). Die Entscheide der Gemeinde über die Einsprachen sind mit Beschwerde bei der Direktion (heute: Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion) anfechtbar (Art. 80a RPBG und Anmerkung 1 zu Art. 3 Abs. 2 RPBG). Die Direktion erlässt ihrerseits einen Entscheid über die Beschwerde. Dieser Entscheid ist mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 80a Abs. 2 und 3 RPBG). Demnach ist eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid betreffend Ausstand zulässig. Da der hier angefochtene Entscheid von einem Oberamtmann erlassen wurde, ergibt sich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts aus Art. 114 Abs. 1 lit. c VRG.

Die Beschwerdeführer sind durch den angefochtenen Entscheid berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Infolgedessen sind sie nach Art. 76 Abs. 1 lit. a VRG zur Beschwerde berechtigt.

Die Verfügung des Oberamtmanne vom 28. Mai 2004 wurde am 1. Juni 2004 eröffnet. Mit ihrer Eingabe vom 9. Juni 2004 haben die Beschwerdeführer die gesetzliche Beschwerdefrist von 10 Tagen ab Empfang der Verfügung eingehalten (Art. 27 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 2 VRG).

Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde einzutreten (siehe Vorbehalt unten E. 3). Dem Begehren, die Beschwerdeverfahren zu vereinigen, wird entsprochen (Art. 42 Abs. 2 lit. b VRG).

2. a) Die Beschwerdeführer werfen dem Gemeinderat vor, er sei in der Angelegenheit der Teilrevision der Ortsplanung befangen und parteiisch. Sie begründen dies einerseits mit einer Abschrift des Protokolls der Gemeinderatsitzung vom 23. Februar 2004. Aus dieser gehe hervor, dass die vom BRPA im Rahmen der Vorprüfung verlangte Lärmstudie vom Gemeinderat gezielt manipuliert worden sei. Das Protokoll beweise nämlich, dass dieser die ursprüngliche und offensichtlich korrekte Lärmstudie vor der öffentlichen Auflage kurzfristig und überraschend zurückziehen musste, weil die Bedingungen der

Umweltschutzgesetzgebung nicht eingehalten werden konnten. Unter dem übermässigen Druck des Promotors, sein Projekt in einer anderen Gemeinde zu realisieren, sei deshalb eine nachgebesserte Lärmstudie in Auftrag gegeben und im Wissen darum vom Gemeinderat schliesslich öffentlich aufgelegt worden. Auf diese Weise wolle der Gemeinderat offenbar vorgaukeln, dass die Umweltschutzgesetzgebung eingehalten würde. Dies entspreche jedoch in keiner Weise den Tatsachen, was die Beschwerdeführer mit eigenen Nachforschungen dokumentierten. Ohne gezielte Manipulation sei es gar nicht möglich, dass eine Lärmstudie "kurzfristig und unerwartet" eine Grenzwertüberschreitung ergibt und alsdann eine zweite Studie, die vom gleichen Umweltbüro für die exakt gleiche Aktivität erstellt wurde, zum gegenteiligen Resultat führt. Es sei darum verständlich, dass der Gemeinderat sich geweigert hat, den Beschwerdeführern Einblick in die Sitzungsprotokolle zu geben.

Ausserdem habe der Gemeinderat erst bei der zweiten Einigungsverhandlung zugegeben, dass zwei verschiedene Lärmberechnungen ange stellt worden seien, was er bei der ersten Einigungsverhandlung jedoch noch verneint hatte. Dass die erste Berechnung, wie der Gemeinderat ausführte, nur eine "interne Grobberechnung" der X. und nicht die erste für die öffentliche Auflage erarbeitete Lärmstudie gewesen sei, widerlege die im Protokoll festgehaltene Tatsache, die öffentliche Auflage habe kurzfristig und unerwartet verschoben werden müssen.

Aufgrund dieser Tatsachen sei das Sitzungsprotokoll vom 23. Februar 2004 bei objektiver Betrachtung zweifelsohne geeignet, erhebliches Misstrauen in die Unparteilichkeit und Unbefangenheit der Gemeinderäte zu erwecken. Es lasse nur den Schluss zu, dass das Einspracheverfahren vor dem Gemeinderat eine Farce sei, weil dieser seinen Entscheid hinsichtlich der geplanten Gewerbezone längst gefällt habe. Von einer unvoreingenommenen und unparteilichen Beurteilung der Einsprachen durch den Gemeinderat könne angesichts der Vorkommnisse vom 23. Februar 2004 nicht mehr die Rede sein. Die Geheimhaltung dieser Vorkommnisse trotz des Antrags der Beschwerdeführer, das entsprechende Protokoll vorzulegen, sowie die Verheimlichung der Tatsache - auch noch nach Erhalt der Einsprache vom 25. März 2004 -, dass gemäss der ersten Lärmstudie die Grenzwerte nicht eingehalten werden konnten, weshalb eine zweite Lärmstudie erstellt wurde, begründet für den an der Sitzung vom 23. Februar 2004 anwesenden Gemeinderat den Ausstandsgrund der Befangenheit im Sinne von Art. 29 und 8 BV und von Art. 21 Abs. 1 lit. f VRG.

- b) Der Oberamtmann führt aus, dass der Gemeinderat als zuständige Entscheidungsinstanz bei einer ortsplannerischen Angelegenheit auf das Wohl der Gemeinde Rücksicht zu nehmen habe und dieses in seine Interessenabwägung einbeziehen müsse. Dass der Gemeinderat in Ortsplanungsfragen

Druckversuchen ausgesetzt sein kann, liege in der Natur der Sache. Der Gemeinderat St. Silvester habe ohnehin seit längerem eine Gewerbezone schaffen wollen. In seinem Vorgehen sei somit keine begründete Befangenheit oder Voreingenommenheit zu erblicken. Eine Rückfrage beim Gemeindegeschreiber habe ergeben, dass die aufgelegte Lärmstudie aufgrund neuer Vorgaben ausgearbeitet und zusammen mit den anderen Akten öffentlich aufgelegt wurde. Der Verfasser der ersten Lärmstudie habe kurz vor der öffentlichen Auflage den Gemeinderat informiert, dass aufgrund der vorgegebenen Annahmen eine Lärmüberschreitung vorliegen werde und deshalb nähere Abklärungen, d. h. eine vertiefte Studie hinsichtlich der Lärmprognose durchgeführt werden müsse. Aus diesem Grunde wurde die öffentliche Auflage verschoben, denn eine Auflage eines Dossiers mit Vorgaben, mit denen die gesetzlichen Vorschriften der zu schaffenden Zone nicht hätten eingehalten werden können, wäre wenig sinnvoll gewesen. Mit den neuen Berechnungsgrundlagen habe sich der zur Diskussion stehende Promotor gegebenenfalls selbst eine Nutzungsbeschränkung auferlegt. Es werde also nicht möglich sein, einen lärmintensiveren und der Zonennutzung nicht entsprechenden Betrieb zu erstellen bzw. zu führen.

3. a) Gemäss Lehre und Rechtsprechung betrifft die Ausstandspflicht nur (natürliche) Personen, nicht ganze Behörden (RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, S. 302 mit Hinweisen; THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLI-MANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 7 zu Art. 9; BVR 1997 S. 478, BVR 1995 S. 477 f., BVR 1993 S. 495.; ALFRED KÖLZ/JÜRIG BOSSHART/MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, N 8 f. zu § 5a; RB 1996 Nr. 3; VVGE-Obwalden 1997 und 1998, Bd XIII, Nr. 43 S. 140 f.; BGE 105 Ib 301 E. 1 a S. 302 f.; VPB 1989 Nr. 12 S. 71). Ebenso hat das Verwaltungsgericht bereits in seinem Urteil vom 27. Oktober 1999 (2A 99 3 E. 1c), in dem es um den Ausstand der gesamten Baudirektion als Administrativbehörde ging, unter Hinweis auf ANDRÉ GRISEL (Traité de droit administratif, Bd 2, Neuenburg 1984, S. 835 f.; BGE 105 Ib 126 E. 3 S. 129 f.) festgehalten, dass die Bestimmungen über die Ausstandspflicht sich nur auf natürliche Personen anwenden lassen, es sei denn, es liege ein Ausnahmetatbestand vor, der nicht gegeben war.

Der Gemeinderat ist gemäss Art. 61 Abs. 1 GG eine Kollegialbehörde. Grundsätzlich ist daher ein Ausstandsbegehren gegen einen ganzen Gemeinderat ausgeschlossen.

Zum gleichen Ergebnis führt der klare Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 VRG, wie im Übrigen auch derjenige von Art. 65 GG sowie von Art. 25 ff. des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden vom 28. Dezember 1981

(ARGG, SGF 140.11). Der Fall des Ausstands einer ganzen Behörde ist im Gesetz nicht explizit vorgesehen und damit grundsätzlich auch nicht möglich.

- b) Es stellt sich somit die Frage, ob auf das Ausstandsbegehren nicht einzutreten oder ob es abzuweisen sei. In Fällen, in denen bereits die Begründung des Ausstandsbegehrens unzulässig war und es keiner Ermessensausübung bedurfte, um dies festzustellen, fehlte es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung an den Voraussetzungen für die Durchführung eines Ausstandsverfahrens, weshalb auf das Begehren gar nicht erst einzutreten war (BGE 114 Ia 278 E. 1 S. 278 f.; BGE 105 Ib 301 E. 3c/d S. 304; GVP 2003 S. 69 f. E. 2c). In den übrigen Fällen wird die Beschwerde abgewiesen (vgl. GVP 2003 S. 75 E. 4; GVP 2003 E. III 3. S. 260). Die Praxis der bernischen Verwaltungsrechtsprechung ist generell die Abweisung (BVR 1999 S. 88 E. 3a mit Hinweisen).

Vorliegend handelt es sich insofern um einen speziellen Fall, als die Beschwerdeführer nicht gegen einzelne Gemeinderäte einen bestimmten Vorwurf erheben, sondern vorbringen, der gesamte Gemeinderat habe die Lärmstudie manipuliert. Ein solches Ausstandsbegehren kann nicht offensichtlich unzulässig sein. Infolgedessen ist entgegen der in E. 3a erwähnten Rechtsprechung auf das Gesuch der Beschwerdeführer einzutreten.

4. a) Unter welchen Voraussetzungen die Mitglieder einer Administrativbehörde in den Ausstand zu treten haben, bestimmt sich ausschliesslich nach dem kantonalen Verfahrensrecht und nach den aus Art. 4 aBV bzw. den Art. 8 Abs. 1 und 29 Abs. 1 BV herzuleitenden Grundsätzen (Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 20. Juni 2000, E. 2a [1P.426/1999] in ZBI 103/2002 S. 37; GVP 2003 E. II 2. S. 258; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, N 1668; JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. A., Bern 1999, S. 494 und S. 584).

Das RPBG enthält keine Ausstandsbestimmungen. Das Gemeindegesetz findet keine Anwendung, weil die in Art. 65 GG sowie in Art. 25 ff. ARGG genannten Ausstandsgründe (enge Verwandtschafts-, Schwägerschafts-, Pflicht- oder Abhängigkeitsverhältnisse), die mit jenen in Art. 21 Abs. 1 lit. a, b, d und e VRG übereinstimmen, aufgrund des Sachverhalts nicht erfüllt sind. Eine Vorbefassung nach Art. 21 Abs. 1 lit. c VRG ist ebenso wenig ersichtlich. Für das vorliegend relevante Einspracheverfahren fragt es sich somit, ob der Ausstandsgrund von Art. 21 Abs. 1 lit. f VRG, interpretiert im Lichte der in der Bundesverfassung verankerten allgemeinen Verfahrensgarantie, erfüllt ist.

- b) Gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. f VRG muss eine Person, die eine Angelegenheit zu instruieren, einen Entscheid zu treffen oder dabei mitzuwirken hat, von

Amtes wegen oder auf Antrag in den Ausstand treten, wenn andere ernsthafte Gründe Zweifel an ihrer Unparteilichkeit aufkommen lassen können. Es handelt sich um eine Generalklausel, die alle übrigen Arten von Befangenheit wie Eigeninteressen, Vorbefassung, enge Beziehungen und Interessenbindung erfassen will, die keinen Ausstand nach lit. a bis e begründen, aufgrund der konkreten Umstände aber doch auf mangelnde Unparteilichkeit schliessen lassen. Solche Umstände können in einem bestimmten Verhalten oder in gewissen funktionellen oder organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. Wegen persönlichen Verhaltens ist ein Behördenmitglied nicht erst dann von der Mitwirkung ausgeschlossen, wenn es nachweislich befangen ist. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist Befangenheit vielmehr bereits dann anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung - das subjektive Empfinden einer Partei ist nicht massgeblich - den Anschein der Voreingenommenheit zu begründen vermögen oder geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds zu erwecken (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, N 15 zu Art. 9; RHINOW/KRÄHENMANN, S. 301 mit Hinweisen; BGE 125 I 119 E. 3a/b S. 122 f. mit Hinweisen; BGE 118 Ia 282 E. 3d S. 285 f.).

Das persönliche Verhalten kann ein Behördenmitglied als befangen erscheinen lassen, wenn Aktennotizen oder Äusserungen den Eindruck erwecken, es habe sich vorzeitig eine feste Meinung über das Verfahrensergebnis gebildet (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, N 17 zu Art. 9 mit Hinweisen). Das gleiche gilt, wenn ein Protokoll brisanten Inhalts mit einem grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien zuwiderlaufenden Beschluss vorliegt (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 20. Oktober 2000, E. 2a/c [1P.473/2000]). Ausserdem liegt wegen organisatorischen und funktionellen Gegebenheiten ein Ausstandsgrund vor, wenn infolge Vorbefassung eines Behördenmitglieds der Ausgang des Verfahrens in Bezug auf den konkreten Sachverhalt und die konkret zu beurteilenden Fragen nicht mehr offen erscheint und den Anschein der Vorbestimmtheit erweckt (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, N 16 zu Art. 9 mit Hinweisen; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. A., Zürich 1998, N 254 S. 92; BGE 125 I 119 E. 3a 122).

- c) Hinsichtlich der allgemeinen Verfahrensgarantie kann festgehalten werden, dass das Prinzip der Unbefangenheit von verfügenden oder entscheidenden Verwaltungsbehörden heute einem allgemein anerkannten rechtsstaatlichen Grundsatz entspricht. Demnach hat jedermann den Anspruch darauf, dass seine Streitsache unabhängig vom anwendbaren Verfahrens- und Organisationsrecht von einer richtig besetzten sowie unvoreingenommenen, unparteiischen und unabhängigen Behörde beurteilt wird (vgl. RHINOW/KRÄHENMANN, S. 301 ff. mit Hinweisen; VVGE-Obwalden 1997 und 1998, Bd XIII Nr. 43 S. 140 f.; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, N 1 zu Art. 9; vgl. auch Urteil des



Bundesgerichts vom 9. Juli 2001, E. 2b [1P.283/2001]). Der Zweck der Ausstandspflicht besteht nämlich darin, jede Befangenheit oder Interessenkollision sowie jeden entsprechenden Anschein zu vermeiden (KÖLZ/HÄNER, N 247 S. 89). Das Bundesgericht leitete, wie ausgeführt, die Ausstandspflicht der Mitglieder von Verwaltungsbehörden in seiner Rechtsprechung zwar aus Art. 4 aBV - heute aus Art. 29 und 8 BV - ab (vgl. BGE 125 I 119 E. 3b S. 123 mit Hinweisen; BGE 125 I 209 E. 8a S. 217 f.), liess aber offen, welcher Grad von Unabhängigkeit im Einzelnen gefordert war. Es hat jedoch festgehalten, dass für die Garantie aus Art. 4 aBV nicht der gleich strenge Massstab gelte wie gemäss Art. 58 aBV (Art. 30 BV) (vgl. MÜLLER, S. 582 f. mit Hinweisen). Bei der Prüfung des Ausstands wegen des Anscheins der Befangenheit unterscheidet das Bundesgericht somit zwischen dem Ausstand von Mitgliedern gerichtlicher Behörden und demjenigen anderer Behördenmitgliedern (BGE 125 I 119 E. 3 S. 122 ff.). Ob bei Letzteren ein Ausstandsgrund vorliegt, hängt insbesondere davon ab, welche Aufgaben der Gesetzgeber ihnen zugewiesen hat und welche Organisationsform dafür gewählt wurde. Zu berücksichtigen ist dabei, dass ihnen öffentliche Aufgaben zu Erfüllung übertragen wurden. Das Beziehen von Standpunkten, wo die normale Amtsführung dies auferlegt, erlaubt es bei Mitgliedern von Verwaltungsbehörden im Allgemeinen gerade nicht, auf Befangenheit schliessen zu lassen und einen Ausstand zu rechtfertigen (BGE 125 I 119 E. 3f S. 125 f.) Nach der bundesgerichtlichen Praxis haben Behördenmitglieder in der Regel nur dann in den Ausstand zu treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben (ZBI 103/2002 S. 37 E. 2a; ZBI 99/1998 S. 291 f. E. 3b; RHINOW/KRÄHENMANN, S. 305; KÖLZ/HÄNER, N 251 S. 91). Nimmt ein Regierungsmitglied jedoch öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht, auch dann nicht, wenn es bereits vor oder ausserhalb eines Verfahrens eine Meinung gebildet und diese auch öffentlich vertreten hat (BVR 1999 S. 88 E. 2; GVP 2003 E. II 2. S. 258 f.; BGE 107 Ia 135 E. 2b S. 137).

- d) Art. 29 und 8 BV gewähren somit keine gleichwertige Garantie für Verfahren vor Verwaltungsbehörden wie Art. 30 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK, die nur auf Gerichte anwendbar sind. Denn im Gegensatz zu Gerichtsbehörden entscheiden Verwaltungsbehörden nur gelegentlich in Streitfällen (vgl. BGE 125 I 119 E. 3f. S. 125 f.). Hinzu kommt, dass vorliegend der Ausstand eines gesamten Gemeinderats verlangt wird. Bei Gerichtsbehörden wird ein solcher Ausstand nur ausnahmsweise und bei Vorliegen von ganz besonderen Umständen gewährt (vgl. BGE 105 Ia 157 E. 6c S. 166; MÜLLER, S. 576). Es braucht erhebliche Gründe. Zudem muss zwischen den gegenläufigen Prinzipien der Garantie eines verfassungsmässigen Richters und der Garantie auf seine Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit ein vernünftiger Ausgleich gefunden werden (BGE 105 Ia 157 E. 6a S. 163; vgl. auch RHINOW/KRÄHENMANN, S. 302 ff. mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts vom

25. August 2003, E. 3.1 [1P.168/2003]). Umso mehr muss dies bei Verwaltungsbehörden gelten. Des Weiteren verlangt das Bundesgericht, jeweils unter Berufung auf BGE 105 Ib 301 E. 1a/b S. 302 f., als Eintretensvoraussetzung, dass für jeden Richter ein konkreter Ausstandsgrund geltend gemacht worden ist (vgl. Entscheid des Bundesgerichts vom 29. Januar 2004 [1A.14/2004] und vom 23. April 2001, E. 1b [1P.74/2001]).

5. a) Der von den Beschwerdeführern in Form einer Abschrift vorgelegte Inhalt des Protokolls vom 23. Februar 2004 wird weder vom Gemeinderat noch vom Oberamtmann bestritten. Dieser hält fest, dass den Beschwerdeführern der Inhalt des genannten Protokolls grundsätzlich bekannt war. Dass der Gemeinderat, wie aus dem Protokoll hervorgeht, Druckversuchen von Seiten des Promotors ausgesetzt war, indem dieser drohte, er werde wegziehen, wenn er sein Projekt hier nicht realisieren könne, ist nicht ungewöhnlich und vermag den Gemeinderat nicht zu belasten. Was die Lärmstudie anbelangt, hat sie Auskunft darüber zu geben, ob eine im voraus klar umschriebene geplante Aktivität zonenkonform ist. Der Umstand, dass zwei Lärmstudien ausgeführt wurden, ist damit an sich nicht wesentlich. Wenn allerdings zwei Lärmstudien gemacht werden, muss dies im Rahmen der Transparenz offen geschehen. Wesentlich ist daher der Umstand, dass der Gemeinderat zunächst abgestritten hat, es seien zwei Studien erstellt worden. Vorliegend zu beanstanden ist auch nicht der Wille des Gemeinderats, eine Gewerbezone zu errichten, jedoch sein Vorgehen zur Erreichung dieses Ziels. Ob sich der Promotor mit der zweiten Lärmstudie allenfalls selbst eine Nutzungsbeschränkung auferlegt hat, wie der Oberamtmann vorbringt, ist somit unerheblich, weshalb auch nicht zu prüfen ist, ob die zwei Lärmstudien tatsächlich auf verschiedenen Vorgaben beruhen.

Damit gilt als erstellt, dass der Promotor mit Wissen des Gemeinderats eine zweite Lärmstudien hat erstellen lassen, weil die erste kurzfristig und unerwartet eine Überschreitung der Lärmgrenzwerte ergeben hatte. Deshalb musste die öffentliche Ausschreibung verschoben werden. Nachdem Befürchtungen über zu hohe Lärmimmissionen bereits bei der Informationsveranstaltung von Seiten der Bevölkerung geäussert worden waren, hat der Gemeinderat den Beschwerdeführern auf ihre entsprechende Frage jedoch noch anlässlich der ersten Einigungsverhandlung erklärt, es gebe nur eine Lärmstudie. Dass er damit nicht die Wahrheit gesagt hat, beweist er mit seiner gegenteiligen Aussage bei der zweiten Einigungsverhandlung auf die gleiche Frage hin eine Woche später selber. Dass es sich bei der ersten Lärmstudie angeblich nur um eine "interne Grobberechnung" gehandelt haben soll, wie der Gemeinderat erklärt hat, wird nicht zuletzt durch die dargelegten Umstände und die diesbezüglichen Äusserungen des Oberamtmanes widerlegt. Ebenso ist erstellt, dass der Gemeinderat den Beschwerdeführern keinen Einblick ins Protokoll der Sitzung vom 23. Februar 2004 gegeben

hat und auf diese Weise offenbar Informationen verheimlichen wollte. Der Gemeinderat bestreitet zudem nicht, dass alle seine Mitglieder von der Nachbesserung der Lärmstudie, die schliesslich öffentlich aufgelegt wurde, Kenntnis hatten. Ob alle Mitglieder bei der genannten Gemeinderatssitzung anwesend waren oder ob sie zum Teil erst mit dem Erhalt des Protokolls von dieser Sache erfahren haben, ist unerheblich. Alle diese Umstände sind geeignet, die Mitglieder des Gemeinderats aufgrund ihres persönlichen Verhaltens als befangen erscheinen zu lassen, denn das Protokoll und ihre Äusserungen erwecken objektiv den Eindruck, der Gemeinderat habe sich vorzeitig eine feste Meinung über das Verfahrensergebnis gebildet. Aufgrund dieses Ergebnisses ist es objektiv gesehen zumindest zweifelhaft, ob der Ausgang des Einspracheverfahrens vor dem Gemeinderat noch als offen bezeichnet werden kann und ob daher nicht der gesamte Gemeinderat wegen des Anscheins von Befangenheit im Sinne von Art. 21 Abs. 1 lit. f VRG i.V.m. Art. 29 und 8 BV in den Ausstand treten müsste.

- b) Wie ausgeführt macht es für die Beurteilung eines Ausstandsgesuchs einen Unterschied, ob eine Gerichts- oder eine Verwaltungsbehörde gehandelt hat. Es wurde dargelegt, dass sich der Gemeinderat im Einzonierungsverfahren nicht korrekt verhalten hat. Hätte eine Gerichtsbehörde so gehandelt, müsste sie klarerweise in den Ausstand treten. Die Anforderungen an Verwaltungsbehörden sind jedoch geringer, insbesondere wird ein persönliches Interesse verlangt, um einen Ausstand rechtfertigen zu können (vgl. oben E. 5; ZBI 99/1998 S. 289 f. mit Hinweisen). Dass ein einzelnes Mitglied an der Zonenplanänderung ein persönliches Interesse hätte, und daher in den Ausstand treten müsste, wurde von den Beschwerdeführern nicht vorgebracht und geht auch aus dem Sachverhalt nicht hervor. Bei der Abwägung der gegenläufigen Prinzipien auf Garantie der gesetzmässigen Behörde und dessen Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit muss ausserdem berücksichtigt werden, dass der Gemeinderat im Rahmen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und unter Wahrnehmung öffentlicher Interessen für das Projekt Stellung bezogen hat, was an sich nicht zu beanstanden ist. Auch wenn er dies in einer Weise getan hat, die, wie die Beschwerdeführer zutreffend darlegen, nicht korrekt war, kann darin aufgrund der für Verwaltungsbehörden geltenden Rechtsprechung aber noch nicht ein besonderer Fall respektive jene Voreingenommenheit erblickt werden, die den Ausstand des Gesamtgemeinderats im vorliegenden Fall rechtfertigen könnte. Dem Gemeinderat kommt im Einzonierungsverfahren gleichsam Parteistellung zu. Zudem ist die Funktion des Gemeinderats, wenn er über Einsprachen entscheidet, entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer, nicht diejenige eines Richters. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet. Demzufolge besteht keine Veranlassung, den Oberamtmann mit der Behandlung der Einsprachen zu betrauen.

6. Die Beschwerdeführer machen zudem gestützt auf Art. 57 VRG geltend, dass ihr rechtliches Gehör verletzt worden sei, weil sie vor Abweisung ihres Ausstandsgesuchs zu den Äusserungen des Gemeindeschreibers nicht haben Stellung nehmen können. Aus dem Entscheid des Oberamtmannes vom 28. Mai 2004 und ihrer Stellungnahme vom 24. Juni 2004 geht hervor, dass dieser sich zur Ergänzung des Sachverhalts mit dem Gemeindeschreiber telefonisch in Verbindung gesetzt hatte, jedoch keine neuen Erkenntnisse gewinnen konnte, die über den bereits vorliegenden Aktenstand hinausgehen würden. Bestätigt wurde vielmehr die inhaltliche Richtigkeit der Abschrift des Protokolls vom 23. Februar 2004 und damit die diesbezügliche Vermutung der Beschwerdeführer, dass zwei verschiedene Lärmstudien erstellt worden sind. Die Beschwerdeführer haben den Äusserungen des Gemeindeschreibers denn auch nichts entgegengehalten und bestreiten sie nicht, obwohl sie im Rahmen der Beschwerde dazu noch Gelegenheit gehabt hätten. Inwiefern ihr rechtliches Gehör noch verletzt ist, respektive eine solche Verletzung nicht als geheilt betrachtet werden kann, führen sie in der Beschwerde nicht aus. Da der Oberamtmann zudem sein Urteil nicht auf die Telefonaussage des Gemeindeschreibers abstützt, wird unter Verweis auf Art. 58 lit. b VRG festgestellt, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt (zum Ganzen vgl. KÖLZ/HÄNER, N 131 S. 46 f.).

7. Im Weiteren rügen die Beschwerdeführer, der Oberamtmann habe den rechtserheblichen Sachverhalt nur unvollständig ermittelt, weil er mit Bezug auf die beiden Lärmberechnungen durch das Büro X. keine Feststellungen getroffen und keine eigenen Nachforschungen angestellt habe. So habe er unterlassen zu prüfen, ob die Berechnungsgrundlagen, die im zweiten Lärmbericht figurieren, mit den effektiven und von den Beschwerdeführern aufgezeigten Grundlagen, d. h. mit den tatsächlichen aktuellen Aktivitäten des Promotors auch nur annähernd übereinstimmen.

Wie bereits dargelegt, ist es nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens zu prüfen, ob die Vorgaben für die zweite Lärmberechnung von jenen der ersten abweichen oder ob die Vorgaben überhaupt korrekt sind. Dass allenfalls die Umweltschutz- und zonendefinierten Auflagen im Falle einer Bewilligung nicht eingehalten werden, ist im gegebenen Zeitpunkt mit den dafür vorgesehenen Rechtsmitteln vorzubringen. Auf die Rüge ist somit für das vorliegende Verfahren, in dem lediglich das Bestehen von Ausstandsgründen bei allen Mitgliedern des Gemeinderats zu prüfen ist, nicht weiter einzutreten.

8. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass nach dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 lit. f VRG Ausschliessungs- und Ablehnungsgründe grundsätzlich nur gegen einzelne Personen, nicht aber gegen eine Behörde als solche geltend gemacht werden können. Für den Ausstand einer ganzen Behörde, der nur

im Ausnahmefall möglich ist, braucht es besondere Umstände. Dass der Gemeinderat eine Gewerbezone schaffen will, ist nicht zu beanstanden, auch nicht an sich, dass mit dessen Wissen die erste Lärmstudie im Hinblick auf das gewünschte Ergebnis abgeändert wurde. Dies hätte allerdings offen zu geschehen. Weil dies vorliegend nicht der Fall war, ist im Wesentlichen zu beanstanden, dass der Gemeinderat insbesondere gegenüber den Beschwerdeführern im Hinblick auf das Bestehen von zwei Lärmstudien zunächst falsche Auskunft erteilt und ihnen die Einsicht in ein Sitzungsprotokoll verweigert hat. Auch wenn dieses Vorgehen im Rahmen des Einzonierungsverfahren nicht korrekt war und sein Verhalten objektiv geeignet ist, bei den Beschwerdeführern Zweifel an dessen Unparteilichkeit aufkommen zu lassen, hat der Gemeinderat im Rahmen seiner öffentlichen Aufgaben im Hinblick auf ein öffentliches Interesse gehandelt. Insofern hat er gleichsam eine Parteistellung inne. Er durfte für die Zonenplanänderung Stellung beziehen und hatte kein persönliches Interesse daran, was den Ausstand in aller Regel gerechtfertigt hätte. Abgesehen davon erscheint sein Verhalten, das hinsichtlich der verfassungsmässigen Verfahrensgarantie im Sinne von Art. 29 und 8 BV entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht einfach mit demjenigen einer Gerichtsbehörde verglichen werden kann, unter Berücksichtigung aller Umstände nicht als derart, dass das Erfordernis der besonderen Befangenheit und Voreingenommenheit, wie dies nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Bejahung des Ausstandes einer gesamten Behörde vorausgesetzt wird, vorliegend erfüllt wäre. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

004.2; 104.3