



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz  
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,  
lic. iur. Felix Gysi und Dr. iur. Matthias Suter  
Gerichtsschreiber: Dr. iur. Aldo Elsener

URTEIL vom 4. Juli 2013

in Sachen

**1. A. und B.**

**2. C.**

Beschwerdeführer  
vertreten durch RA .....

gegen

**1. Tännler Heinz, Regierungsrat**

**2. Regierungsrat des Kantons Zug**

weiter verfahrensbeteiligt:

**1. Einwohnergemeinde Risch, Rotkreuz**

vertreten durch RA .....

**2. Eiola AG, Zug**

vertreten durch RA .....

Beschwerdegegner

betreffend

Ausstandsbegehren gegen den Baudirektor

V 2012 72

A. Am 20. Dezember 2011 liessen A., B. und C. Beschwerde gegen die Beschlüsse der Einwohnergemeinde Risch vom 27. November 2011 betreffend Änderung des Zonenplans und Ergänzung von § 18 und § 25 der Bauordnung für das Gebiet Gut Aabach sowie gegen deren Beschlüsse vom 8. November 2011 betreffend bedingte Entwidmung der Strasse Oberrisch-Böschenrot von der Küssnacherstrasse bis zur Kantonsgrenze ZG/LU einreichen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragten sie in beiden Beschwerden, dass der Beschwerdeentscheid unter Ausschluss von Regierungsrat Heinz Tännler zu treffen sei.

Ihren verfahrensrechtlichen Antrag auf Ausstand begründeten die Beschwerdeführenden damit, dass Regierungsrat Heinz Tännler sich als Vorsteher der Baudirektion früh mit den Bauabsichten der Novartis AG zu befassen gehabt habe, da die Realisierung des Learning-Centers zwingend die Anpassung der Seeuferschutzzone bedinge. Er habe hierbei von Beginn weg einen aussergewöhnlichen Eifer an den Tag gelegt. Er habe sich nicht darauf beschränkt, das Vorhaben "hinter den Kulissen" durch sein Amt prüfen und beurteilen zu lassen, sondern habe auch in der Öffentlichkeit wiederholt klar zum Ausdruck gebracht, dass er vom Projekt überzeugt sei und dessen Realisierung befürworte. So habe er sich bereits an einem persönlichen Gespräch in seinem Büro vom 4. November 2009 mit dem Beschwerdeführenden A. betreffend das Novartis-Projekt dahingehend geäußert, dass das Vorgehen der Behörden in den Kantonen Zug und Luzern in allen Punkten gesetzes- und regelkonform sei. Sein Engagement sei bis hin zu einer Teilnahme an einem öffentlichen Informationsabend in Rotkreuz am 26. April 2010 gegangen, an dem er gemeinsam mit Dr. Vasella von der projektierenden Novartis aufgetreten sei. Auch dort habe er sich - entgegen den Angaben in den Veranstaltungsunterlagen - nicht etwa darauf beschränkt, die "Rolle des Kantons" bei dieser Sache zu erläutern, sondern habe die Anwesenden explizit darauf hingewiesen, dass er und der Regierungsrat dem Vorhaben positiv gegenüberstünden. In dieses Bild passe auch die Antwort von Dr. Vasella in einem anlässlich des Informationsabends mit der Neuen Zuger Zeitung geführten Interview, dass sich die Situation durch den Wechsel von Regierungsräten nun als günstig erweise, weshalb die Planung jetzt forciert worden sei. Nachdem Heinz Tännler erst 2007 in den Regierungsrat gewählt worden sei, habe sich diese Aussage offenkundig auch auf ihn bezogen. Dessen ungewöhnlich starkes Engagement sei auch der Presse aufgefallen. So sei seine Rolle etwa in der "Tageswoche" vom 23. November 2011 kritisch hinterfragt und die Fachmeinung von Prof. Rainer Schweizer eingeholt worden, der erklärt habe, dass sich ein Baudirektor bei einem derart umstrittenen Projekt ganz grundsätzlich eine gewisse Zurückhaltung auferlegen müsse. Man könne sich ernsthaft fragen, ob die Voraussetzungen für eine

sachliche und unvoreingenommene Beurteilung der Streitsache aufgrund der intensiven Vorbefassung und der im Abstimmungskampf wiederholt behaupteten "grossen wirtschaftlichen Bedeutung" des Projekts für die ganze Region nicht auch bei weiteren oder gar allen Regierungsmitgliedern fehlten. Heinz Tännler habe sich jedenfalls im Planungsprozess in einer Weise öffentlich verhalten und geäussert, dass grundlegende Zweifel an seiner Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit angebracht seien. Seine Mitwirkung am Entscheid über die Beschwerde wäre mit Art. 29 BV nicht vereinbar.

Mit Zwischenentscheid vom 10. April 2012 lehnte der Regierungsrat unter Ausschluss von Regierungsrat Heinz Tännler sowohl den Antrag, dass über die Ausstandsbegehren im Rahmen des Hauptentscheides zu befinden sei, als auch die Ausstandsbegehren gegen den Baudirektor ab. Die Beschwerdeverfahren seien nach Eintritt der Rechtskraft des Zwischenentscheids zur Instruktion in der Hauptsache und zur Koordination mit den Verfahren betreffend Genehmigung der Änderungen des Zonenplanes, der Ergänzung der Bauordnung für das Gebiet Gut Aabach und des Erlasses des Bebauungsplans Gut Aabach betreffend Anpassung der Seeuferschutzzonen sowie betreffend Waldfeststellung zuhanden des Regierungsrates an die Baudirektion zu überweisen. Über die Verfahrenskosten werde mit der Hauptsache entschieden. Die Handlungen des Baudirektors begründeten den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit objektiv betrachtet nicht.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 18. Mai 2012 liessen A., B. und C. beantragen, es sei der Zwischenentscheid des Regierungsrates vom 10. April 2012 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die Sicherheitsdirektion mit der Instruktion der Beschwerde zu beauftragen und den Entscheid über die Beschwerde der Beschwerdeführenden vom 20. Dezember 2011 unter Ausschluss von Regierungsrat Heinz Tännler zu treffen. Eventuell sei die Angelegenheit zur Ergänzung und Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse, eventuell zulasten der Beschwerdegegnerin. In der Begründung wird ausgeführt, der Baudirektor erscheine nach wie vor als befangen und der Zwischenentscheid sei mit Art. 29 BV unvereinbar. Zudem habe sich die Vorinstanz mit gewissen Vorbringen von ihnen nicht auseinandergesetzt, was eine materielle Rechtsverweigerung und eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör darstelle. Wie sich auch aus der Bundesgerichtspraxis zu Art. 30 BV ergebe, seien durchaus Konstellationen möglich, in denen ein Behördemitglied als befangen erscheinen könne, obwohl es am Geschäft kein unmittelbares persönliches Interesse besitze. Es sei denn auch nicht einzusehen, weshalb ein Richter in den Aus-

stand treten müsse, wenn Umstände vorlägen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermöchten, während dies bei einem Mitglied einer Kantonsregierung nicht der Fall sein sollte. Der Entscheid des Regierungsrates beruhe auf einer einseitigen, unvollständigen und rechtlich unhaltbaren Beurteilung der konkreten Vorwürfe.

Was das Verhalten des Baudirektors im Zusammenhang mit dem geplanten "Business-Lunch" betreffe, so habe bekanntlich die Novartis Pharma AG den Beschwerdeführenden im April 2010 per E-Mail vom 8. April 2010 die Einladung zu einer Besprechung am 28. April 2010 in Zug von 11.30 bis ca. 14.00 Uhr betreffend die Themen "Novartis Learning Center Risch" und "Strassenverlegung" unterbreitet, an der neben einem weiteren Nachbarn und dem Projektleiter von Novartis auch der Baudirektor teilnehmen sollte. Wie die Einladung deutlich mache, sei die Besprechung zu diesem Zeitpunkt bereits mit dem Baudirektor abgesprochen gewesen, d.h. deren Ziel sei es offensichtlich gewesen, die Nachbarn zu "bearbeiten" und von Widerstand und Einsprachen gegen das Projekt abzuhalten. Dieses Verhalten werde von der Vorinstanz zu Unrecht als Ausfluss der "Informationspflicht" gemäss Art. 4 RPG und § 5 PBG bezeichnet. Diese decke von vorneherein nur öffentliche Informationsmittel ab, so z.B. eine öffentliche Medienmitteilung oder die Durchführung einer Informationsveranstaltung. Hier sei es aber um ein privates Treffen ausserhalb der Büros der Baudirektion gegangen, wo ein Baudirektor nichts verloren habe, nicht zuletzt auch mit Rücksicht auf weitere potentielle Einsprecher. Damit habe er, auch objektiv gesehen, den Anschein erweckt, ein spezielles Interesse an der Realisierung des Projekts zu besitzen oder gar persönliche Verbindungen zur Bauherrschaft zu haben, die Aussenstehenden nicht bekannt seien. Er habe die von einem Baudirektor zu verlangende Unabhängigkeit und Zurückhaltung im Planungsprozess nicht gewahrt. Es sei schlicht inakzeptabel und rechtsstaatlich höchst bedenklich, dass Regierungsräte, die später über die Festsetzung und Genehmigung von strittigen Planungsakten und dagegen erhobene Beschwerden zu entscheiden hätten, sich dazu hergeben würden, auf Einladung der Bauherrschaft an privaten Gesprächen bzw. Einigungsverhandlungen zwischen den planenden Grundeigentümern und Nachbarn teilzunehmen.

Auch die Teilnahme des Baudirektors am Informationsabend in Rotkreuz vom 26. April 2010 und die dort gemachten Äusserungen habe die Vorinstanz falsch gewürdigt. Es sei bereits fragwürdig, ob seine Teilnahme noch von der Informationspflicht gedeckt sei, nachdem es nicht um eine kantonale Vorlage gegangen sei, sondern um die Revision der kommunalen Nutzungsplanung und den Erlass eines kommunalen Bebauungsplans, wo-

rüber primär die Gemeinde Risch und in gewissem Umfang die Bauherrschaft die Bevölkerung zu orientieren hätten. Jedenfalls beschränke sich die Informationspflicht aber auf die Bekanntgabe der Ziele und den Ablauf der Planung. Der Baudirektor habe sich aber weitergehend dahin geäußert, dass er selber und der Regierungsrat die Planungsvorlage für das Novartis-Learning-Center gutheissen würden. Ferner habe er wörtlich ausgeführt, dass die geltende Seeuferschutzzone seinerzeit "willkürlich" festgelegt worden sei, was eine Anpassung der Zone erlaube. Im Gegensatz zu einer blossen Meinungsäußerung habe er damit den Eindruck erweckt, dass die Haltung des Kantons bereits verbindlich feststehe und diese auch im späteren Verlauf des Planungsverfahrens unbesehen von allfälliger (berechtigter) Kritik nicht mehr geändert würde. Auch insoweit habe er mit seinem Verhalten die Grenzen der in solchen Fällen gebotenen Zurückhaltung deutlich überschritten. Mit keinem Wort gewürdigt habe die Vorinstanz, dass das ungewöhnlich starke öffentliche Engagement des Baudirektors auch der Presse aufgefallen sei. Auf Befragung der Tageswoche vom 23. November 2011 habe Prof. Rainer Schweizer erklärt, dass sich ein Baudirektor bei einem derart umstrittenen Projekt ganz grundsätzlich eine gewisse Zurückhaltung auferlegen müsse. Schlicht übergangen habe die Vorinstanz auch den Einwand, dass es gemäss § 14 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Regierungsrates dessen Mitgliedern untersagt sei, an unberechtigte Drittpersonen Wahrnehmungen weiterzugeben, die sie bei der Ausübung ihres Amtes machten und die nicht zur Veröffentlichung bestimmt seien. Solche Interna habe der Baudirektor mit seinen Äusserungen zur Haltung der Regierung gemacht. Aus all diesen Gründen habe der Baudirektor bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit erweckt.

C. Mit Vernehmlassung vom 1. Juni 2012 beantragte Regierungsrat Heinz Tännler dem Gericht, die Beschwerde sei unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführenden abzuweisen. Er macht insbesondere geltend, dass die gesetzliche Aufgabe der Baudirektion u.a. die Instruktion von Verwaltungsbeschwerden an oberster Stelle, die Beratung von gemeindlichen und kantonalen Behörden, von gemeindlichen und kantonalen Dienststellen sowie auch von Privaten in Planungs- und Bausachen umfasse. Im Rahmen von Ortsplanungs(teil)revisionen werde die Baudirektion sogar beauftragt, Bauvorschriften, Zonen- oder Bebauungspläne vorzuprüfen (§ 39 Abs. 1 PBG). Er sei in dieser Angelegenheit ein einziges Mal öffentlich aufgetreten, nämlich an der öffentlichen Orientierung über den Neubau des Learning Centers Novartis AG in Risch vom 26. April 2010. Er habe damals gemäss der aktenkundigen PowerPointPräsentation die Haltung des Regierungsrates kundgetan, das Verfahren zum Erlass der Bauzone mit speziellen Vorschriften sowie des Bebauungsplanes erläutert und baurechtliche Auskünfte erteilt, mehr nicht. Im Weiteren

habe er gemäss dem gesetzlichen Auftrag die Vorprüfung der Baudirektion unterzeichnet. An der Veranstaltung vom 26. April 2010 sei ihm gemäss Programm der Veranstaltung die Aufgabe zuteil geworden, im Auftrag und mit Genehmigung des Regierungsrates der Bevölkerung die Rolle des Kantons bei diesem Projekt darzulegen. Dabei sei er auf den bisherigen Ablauf, die zu beachtenden kantonalen Rahmenbedingungen sowie die Absichtserklärung des Regierungsrates eingegangen. Zu dem von der Novartis AG organisierten Businesslunch vom 28. April 2010 zusammen mit den betroffenen Nachbarn sei er ebenfalls eingeladen worden, d.h. die Novartis AG habe sich mit seinem Sekretariat zwecks Terminvereinbarung abgesprochen. Als ihm die Teilnehmerschaft dieses Treffens bekannt geworden sei, habe er seine Teilnahme absagen wollen. Die Beschwerdeführenden seien ihm mit ihrer Absage zuvorgekommen. Aus diesem Umstand wollten die Beschwerdeführenden nun unstatthafterweise Kapital schlagen. Nachdem der Regierungsrat bereits am 17. August 2010 auf die Interpellation von Hanni Schriber-Neiger verneint habe, dass durch die Gutheissung und Unterstützung einer Projektidee durch den Baudirektor die Vorprüfung vorweggenommen werde, wovon der Kantonsrat am 25. November 2010 Kenntnis genommen habe, sei am 1. Februar 2011 die Vorprüfung der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung durch die Baudirektion erfolgt. Einer der Beschwerdeführenden habe ihn, nicht zuletzt auf dessen Initiative hin, am 4. November 2009 in seinem Büro aufgesucht und ihm Fragen formeller Natur gestellt, insbesondere Verfahrensfragen, die er gerne beantwortet habe. Auf Fragen materieller Art habe er aber nicht eingehen können und dürfen, was er damals auch deutlich gemacht habe. Daraus erhelle, dass er mit allen Parteien zusammengesessen sei und damit nur seinen gesetzlichen Auftrag der Förderung und Überwachung des PBG erfüllt habe. Er sei erstaunt, dass die Beschwerdeführenden diese Besprechung nicht einmal erwähnten, einen geplanten und schliesslich abgesagten Businesslunch aber schon. Als Baudirektor müsse er gemäss seiner Aufgabe täglich Anfragen von Bürgern, kommunalen und kantonalen Amtsstellen sowie Behörden beantworten, in der Regel ausdrücklich, zuweilen auch stillschweigend unter dem Vorbehalt der Abklärung in einem allfälligen ordentlichen Beschwerde- oder Genehmigungsverfahren durch die zuständige Behörde. Diese Rechtsauskünfte als wichtige Dienstleistung gegenüber den Gemeinden wie Privaten wären nicht mehr möglich, wenn er bei einem Rechtsstreit vor der Direktion oder dem Regierungsrat dann jeweils in den Ausstand treten müsste. Wenn die Auskunft mit Vorsicht und mit den nötigen Vorbehalten erfolge, z.B. mit der Erklärung, er behalte sich für den Fall des Weiterzugs an den Regierungsrat eine umfassende Prüfung und gegebenenfalls eine abweichende Auffassung vor, werde nicht leichthin eine Befangenheit im Sinne des Ausstandsrechts angenommen werden können, dies im Gegensatz zu einer gerichtlichen Instanz. Anders wäre es bei einer besonders in-

tensiven Auskunftserteilung oder Beratung oder sonst besonderen Umständen. Im vorliegenden Fall sei es einzig und allein um die Erteilung von allgemeinen baurechtlichen Auskünften durch ihn gegangen. Der persönliche Eindruck eines Beschwerdeführenden aufgrund der Besprechung mit ihm vom 4. November 2009, persönliche Aussagen von Dr. Daniel Vasella in der Neuen Zuger Zeitung oder persönliche Ansichten eines Journalisten der Tageswoche vom 23. November 2011 blieben für die Beurteilung der Ausstandsfrage aber unbeachtlich. Zudem setze die dem Regierungsrat als Beschwerdeinstanz obliegende Ermessensprüfung eine gewisse Nähe zur Sache und dem Sachverhalt voraus, zumal die Sachkompetenz innerhalb der Verwaltung notgedrungen nur begrenzt verfügbar sei. Die Begleitung der Novartis AG und der Gemeinde Risch durch Baudirektion und Regierungsrat hätten weder die Vorprüfung noch die Genehmigungs- und Beschwerdeentscheide des Regierungsrates vorweggenommen. Gerade bei solch grossen Projekten - mit der Abstimmung der Seeuferschutzzone, der Waldfeststellung mit dem Zonenplan- und dem Bebauungsplanverfahren - sei es zentral, dass die kantonalen und gemeindlichen Interessen und Rahmenbedingungen im Sinne der Koordination früh einfliessen könnten. Wie der Auszug aus dem regierungsrätlichen Protokoll vom 6. April 2010 zum Aussprachepapier "Learning Center Novartis AG auf dem Gut Aabach in Risch" belege, sei dessen Inhalt gerade zur Weitergabe und Veröffentlichung bestimmt gewesen, weshalb sein Verhalten als Baudirektor nicht in den Anwendungsbereich von § 14 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Regierungsrates gefallen sei. Was seine an der Veranstaltung gemachte Aussage betreffe, dass der bisherige Verlauf der Seeuferschutzzonen willkürlich festgelegt worden sei, so werde sie von den Beschwerdeführenden ins falsche Licht gerückt. Selbstverständlich sei der damalige Erlass der Seeuferschutzzonen wie auch diese selber im rechtlichen Sinne nicht willkürlich. Seine Aussage sei vielmehr politisch als juristisch motiviert gewesen. Betrachte man den Verlauf der geltenden Seeuferschutzzonen auf dem Gebiet Aabach, erkenne jeder Laie, dass deren Abgrenzung kaum auf vertieften fachlichen, insbesondere raumplanerischen Abklärungen habe fussen können. Sonst würden sie in diesem Gebiet nicht derart geometrisch verlaufen.

D. Mit Vernehmlassung vom 21. Juni 2012 liess auch der Gemeinderat Risch beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer abzuweisen. Im Wesentlichen wird auf den als zutreffend bezeichneten Entscheid des Regierungsrates verwiesen und festgehalten, dass ein Baudirektor bei Richt- und Nutzungsplanungen dieser Grössenordnung auch an öffentlichen Informationsveranstaltungen teilnehmen müsse und es dem Regierungsrat gestattet sein müsse, sich positiv zu Projekten zu äussern, die er für den Kanton als nützlich erachte.

Das Verhalten des Baudirektors zeige gerade, dass er die notwendige Distanz zur Sache jederzeit gehabt habe. Die Einschätzung von Prof. Rainer Schweizer, der gemäss "Tageswoche" offenbar nicht persönlich an der Veranstaltung anwesend gewesen sei, habe sich auf Berichte vom Hörensagen abgestützt und sei subjektiv. Schliesslich habe der Baudirektor an der Veranstaltung nicht das Amtsgeheimnis verletzt, sondern lediglich Informationen mitgeteilt, auf deren Kenntnis die Bevölkerung einen Anspruch habe und zu deren Mitteilung er verpflichtet sei.

E. Mit Vernehmlassung vom 22. Juni 2012 liess auch die Eiola AG beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer. Es wird u.a. ausgeführt, die Beschwerdeführer würden nach wie vor den Aufgabenbereich eines Mitglieds der Exekutive verkennen, die nicht nur Rechtspflegebehörde sei, sondern vor allem auch die Leitung der Staatsverwaltung. Es könne keine Rede davon sein, dass sich das vom Baudirektor an den Tag gelegte Engagement nicht mehr dem Tätigkeitsfeld als Regierungsrat zuordnen liesse. So wäre es nicht zu beanstanden, wenn der Baudirektor an einer gemeinsamen Besprechung zwischen den Beteiligten über das geplante Projekt teilzunehmen gedenken würde. Nur wenn er sich dabei spezifisch zur Streitsache äussern und für eine Seite Partei ergreifen würde, könnte dies den Anschein der Befangenheit erwecken. Der Baudirektor habe sich hier aber nie zur Streitsache zwischen der Bauherrschaft und den Beschwerdeführern geäussert. Was die Teilnahme am gemeindlichen Informationsabend betreffe, so würden die Beschwerdeführer die planungs- und baurechtlichen Auswirkungen des Projekts auf kantonaler Ebene verkennen. Die Doppelrolle bzw. Mehrfachbefassung des Baudirektors sei von Gesetzes wegen gerade bei Umzonungen und Bebauungsplänen gegeben. Der Baudirektor sei von der Informationspflicht her verpflichtet, die Bevölkerung über Bauvorhaben dieser Grösse zu orientieren. Schliesslich lasse sich in den regional massgeblichen Medien nichts finden, was den Behauptungen der Beschwerdeführer entsprechen würde. Damit und mit einer angeblichen Verletzung von § 14 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Regierungsrates habe sich dieser im Beschwerdeentscheid aber mangels Entscheidelevanz nicht befassen müssen.

F. Mit Vernehmlassung vom 16. Juli 2012 beantragte auch der Regierungsrat durch die Sicherheitsdirektion die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführenden. Es wird die aus Art. 4 RPG und § 5 PBG fliessende Informationspflicht als unabdingbare und darum grosszügig auszuliegende Voraussetzung für eine breite Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Planung



hervorgehoben. Durch die Information würden die oft gegensätzlichen privaten und öffentlichen Interessen frühzeitig in den Planungsprozess eingebunden, was eine umfassende und sachgerechte Abwägung erlaube. Die zuständigen Behörden seien in der Umsetzung der Informationspflicht weitgehend frei. Nicht die Form, sondern allein das Verhalten und Handeln des Informierenden sei massgebend. Der Baudirektor habe sich aber nie spezifisch zur Sache oder konkreten Anliegen der Beschwerdeführenden geäussert. Es gebe auch keine objektiven Anhaltspunkte, dass das geplante Treffen einem anderen Zweck als der Erteilung von baurechtlichen Auskünften betreffend Verfahrensablauf bei der Nutzungsplanung sowie der Anpassung der Seeuferschutzzone hätte dienen sollen. Zu diesem Zeitpunkt sei auch nicht genau abzusehen gewesen, inwiefern sich Widerstand gegen das Projekt erhebe. Wenn der Baudirektor öffentlich gesagt habe, die Behörden stünden dem Vorhaben grundsätzlich positiv gegenüber, so handle es sich hierbei um eine nicht zu beanstandende Meinungsäusserung. Und bezüglich der Seeuferschutzzone habe er auf eine abstrakte Rechtsfrage geantwortet. Dies stelle gemäss Bundesgericht in einem frühen Stadium eines Projekts keine Gefahr der späteren Befangenheit dar. Allein die in der Tageswoche geäusserte persönliche Ansicht eines Journalisten belege nicht, dass der Presse ein ungewöhnlich starkes öffentliches Engagement des Baudirektors aufgefallen sei. Eine allfällige Verletzung der Geschäftsordnung des Regierungsrates würde den Beschwerdeführenden keine Rechte verleihen; einzig der Kantonsrat könnte tätig werden.

G. Am 18. Juli 2012 reichte der Baudirektor ein vom Regierungsrat eingeholtes Gutachten von Prof. Dr. Isabelle Häner über die Ausstandsfrage von Mitgliedern der Exekutive ein, dessen Schlussfolgerungen auch für dieses Beschwerdeverfahren relevant seien. Demgemäss sei entscheidend, dass ein Politiker öffentliche und nicht unmittelbar private Interessen verfolge, z.B. indem eigenes Grundeigentum betroffen wäre. Er selber sei vom Entscheid weder persönlich betroffen noch besitze er im Gebiet Aabach Grundeigentum.

H. Die Beschwerdeführer veranlassten einen zweiten Schriftenwechsel, wobei sie in der Replik u.a. als Novum vorbrachten, dass der Baudirektor, wie sie erfahren hätten, in dieser Sache Dr. D. persönlich angerufen habe in der vollen Absicht, ihn zur Aufgabe seines Widerstands gegen das Vorhaben von Novartis und die Strassenentwidmung und -verlegung zu bewegen. Dies sei geeignet, ihn als befangen erscheinen zu lassen. Allenfalls sei darüber eine förmliche Zeugenbefragung durchzuführen. Der Baudirektor führte dazu in seiner Stellungnahme vom 19. September 2012 u.a. aus, dass er mit Dr. D., den er übrigens persönlich kenne, lange vor der öffentlichen Auflage der Gesuchsunterlagen und lange vor der Abstimmung der Gemeinde Risch eine telefonische Besprechung ge-

habt habe. Er habe lediglich Fragen beantwortet. Zu keinem Zeitpunkt habe er ihn dazu bewegen wollen, auf Opposition zu verzichten.

I. Am 11. September 2012 reichten die Beschwerdeführer bei der Baudirektion ein Akteneditions- und Erläuterungsgesuch ein, das diese gemäss dem Devolutiveffekt der hängigen Beschwerde am 13. September 2012 an das Verwaltungsgericht überwies. Dieses stellte mit Schreiben vom 14. September 2012 fest, dass das Gesuch sich auf das sistierte Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat beziehe und dort zu behandeln sein werde. Das Verfahren vor dem Regierungsrat könne erst fortgesetzt werden, nachdem das Verwaltungsgericht über das noch hängige Beschwerdeverfahren gegen den Zwischenentscheid des Regierungsrates betreffend das Ausstandsbegehren der Beschwerdeführer entschieden habe, weshalb das Gesuch an die Baudirektion retourniert werde.

J. Mit Eingabe vom 2. Oktober 2012 liess auch der Regierungsrat an seinen Anträgen vollumfänglich festhalten. Zur Eingabe der Beschwerdeführer hielt er fest, dass diese verkannten, dass der Baudirektor erst durch die Zustellung der Einladung Kenntnis über die Teilnehmerschaft des geplanten Business Lunch erhalten habe, worauf er seine Teilnahme abgesagt habe. Gestützt darauf, dass er zu einer Teilnahme nicht bereit gewesen sei, könne er nicht als befangen erscheinen. Am 5. Oktober 2013 stellte das Gericht die beiden eingegangenen Stellungnahmen an die Parteien gegenseitig zur Kenntnisnahme zu. Dies erfolgte praxismässig nicht mit eingeschriebener Post.

K. Mit Urteil vom 29. November 2012 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer.

L. Am 20. März 2013 hob das Schweizerische Bundesgericht auf die am 18. Januar 2013 von den Beschwerdeführern erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hin das Verwaltungsgerichtsurteil auf und wies die Sache an dieses zurück. Das Bundesgericht hielt fest, dass die Vorinstanz am 5. Oktober 2012 die Stellungnahmen der Beschwerdegegner den Verfahrensbeteiligten unstreitig mit normaler, also nicht eingeschriebener Post zur Kenntnisnahme zugestellt habe. Die Sendung an den Anwalt der Beschwerdeführer sei an seine Domiziladresse, nicht an seine Postfachadresse gerichtet gewesen und der Anwalt der Beschwerdeführer bringe vor, er habe die Sendung nicht erhalten. Dies könne ihm nicht widerlegt werden, weshalb davon auszugehen sei (BGE 136 V 295 E. 5.9 S. 309 f. mit Hinweisen). Hätten die Beschwerdeführer die Stellungnahmen vom 19. September und 2. Oktober 2012 nicht erhalten, hätten sie sich dazu nicht äussern

können. Dadurch sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör und ein faires Gerichtsverfahren unter Beachtung des Grundsatzes der Waffengleichheit nach Art. 29 Abs. 1 und 2 BV verletzt worden. Im vorinstanzlichen Verfahren gehe es insbesondere um den Inhalt eines Telefongesprächs und damit um Sachverhaltsfragen. Der Vorinstanz stehe insoweit freie Kognition zu (§ 63 Abs. 2 VRG), nicht dagegen dem Bundesgericht (Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG). Die Heilung des Mangels im bundesgerichtlichen Verfahren falle deshalb ausser Betracht (BGE 126 I 68 E. 2 S. 72 mit Hinweisen).

M. Am 28. März 2013 setzte das Gericht den Beschwerdeführern Frist für die gewünschte Stellungnahme zu den letzten Eingaben der Beschwerdegegner an. Innert erstreckter Frist erklärten die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 23. Mai 2013, ihre Anträge aufrechtzuerhalten, und sie verlangten die Berücksichtigung ihrer "neuen" Beweismittel. In rechtlicher Hinsicht wurde zunächst ausgeführt, dass es grundsätzlich nicht zu beanstanden sei, dass sich der Baudirektor gegenüber der Presse zum Projekt von Novartis für ein neues Learning-Center in Risch geäussert habe. Grundsätzlich zulässig sei ferner auch die Teilnahme des Baudirektors an der Orientierungsversammlung in Risch vom 26. April 2010 gewesen. Allerdings seien seine dort gemachten Aussagen teilweise fragwürdig und verwirrend gewesen und von der blossen Informationspflicht jedenfalls teilweise nicht mehr gedeckt gewesen. Rechtlich nicht mehr angängig sei aber seine Bereitschaft gewesen, sich im privaten Rahmen über Mittag mit Vertretern der Novartis AG und Opponenten des Projekts zu treffen, wobei die Aussage des Baudirektors, er habe dieses Treffen von sich aus absagen wollen und die Nachbarn seien ihm mit der Absage zuvor gekommen, lebensfremd und eine offensichtliche Schutzbehauptung sei, die im Verfahren vor Regierungsrat noch nicht erhoben worden sei und in der Sachdarstellung der Eiola AG keine Grundlage finde. Deutlich überschritten habe der Baudirektor die Grenzen der gebotenen Distanz und Objektivität schliesslich mit dem Telefonat mit Dr. D. im Frühjahr 2010. Dieser Anruf sei nicht von Dr. D. ausgegangen und dieser habe auch nicht den Baudirektor vorgängig kontaktiert oder um einen Rückruf gebeten. Über die Gründe für das skandalöse Verhalten des Baudirektors könne man nur spekulieren. Da sich Dr. D. von Anfang an klar als Gegner des Projekts von Novartis positioniert habe, sei es am Wahrscheinlichsten, dass der Baudirektor an einer öffentlichen Veranstaltung auf Dr. D. aufmerksam geworden oder von Vertretern der kommunalen Behörden oder der projektierenden Novartis auf diesen Opponenten hingewiesen worden sei. Der Baudirektor habe es offenbar für nötig gehalten, Dr. D. im persönlichen Gespräch von weiterer Opposition gegen das von ihm und der Regierung aktiv befürwortete Projekt abzuhalten. Eventuell sei er von der Novartis auch direkt gebeten worden, diesen Anruf zu tätigen, was nicht weniger problematisch

gewesen wäre. Nach der Baudirektor den Anruf getätigt habe, sei es auch klar, dass er nicht "lediglich Fragen beantwortet" habe. Diese Aussage von ihm sei unzutreffend und von Dr. D. mit Nachdruck bestritten worden. Es habe gar keine offenen Fragen gegeben, deretwegen der Baudirektor Dr. D. hätte anrufen sollen, und Dr. D. habe am Telefon auch keine Fragen gestellt. Gefragt habe vielmehr der Baudirektor, und zwar, ob Dr. D. Zeit hätte, bei einem Kaffee ein Gespräch über das Novartis Learning Center zu führen; man könne ja miteinander reden, die Gründe für die Opposition von Dr. D. diskutieren. Letzterer habe sich aber nicht auf Diskussionen eingelassen und darauf hingewiesen, dass seine Position klar sei und eine Meinungsänderung seinerseits nicht zur Debatte stehe. Dass Baudirektoren und Regierungsvertreter mit Opponenten eines Grossprojekts von sich aus telefonischen Kontakt aufnehmen, stelle offenkundig kein zulässiges Informationsmittel zur Erfüllung der gesetzlichen Informationspflicht dar und sei auch keineswegs üblich. Man könne sich gar nicht vorstellen, wie die Öffentlichkeit reagiert hätte, wenn Vertreter der Stadtregierung von Zürich hinter den Kulissen in direktem Kontakt zu Opponenten des Stadionprojekts der CS getreten wären und versucht hätten, diese von weiterem Widerstand gegen das von der Stadt bewilligte Projekt abzuhalten. Bei Dr. D. sei verständlicherweise der unschöne und negative Eindruck entstanden, dass der Baudirektor ihn im direkten Gespräch zur Aufgabe des Widerstands gegen das Novartis-Projekt habe bewegen wollen. Zum gleichen, logischen Schluss seien die Beschwerdeführer gelangt, als sie von der Intervention des Baudirektors Kenntnis erlangt hätten. Jeder unbefangene und vernünftige Dritte würde sich zwangsläufig die Frage nach der undurchsichtigen Rolle des Baudirektors stellen. Klarzustellen sei noch, dass Dr. D. und Heinz Tännler in keinerlei Beziehung stünden. Die vom Baudirektor in seiner Duplik erwähnte Bekanntschaft liege 30 Jahre zurück. Seit der Studienzeit hätten sich Dr. D. und Heinz Tännler nicht mehr getroffen. Rechtlich sei dies im Übrigen auch unerheblich. Die Pflicht zur Zurückhaltung bestehe unabhängig davon, ob Heinz Tännler Dr. D. persönlich kenne oder nicht. Somit habe er mit seinem Anruf die gebotene Zurückhaltung klarerweise missachtet und seien die Grenzen der zulässigen Einwirkung und Einflussnahme überschritten worden. Damit habe er insgesamt einen Umstand gesetzt, der ihn als parteiisch, jedenfalls als nicht mehr unabhängig erscheinen lasse, zumal praxisgemäss der blosser Anschein einer Befangenheit genüge.

N. Während die Eiola AG und die Gemeinde Risch mit Eingaben vom 29. Mai und die Sicherheitsdirektion mit Eingabe vom 31. Mai 2013 auf eine weitere Stellungnahme verzichteten und an ihren Anträgen festhielten, bestätigte Regierungsrat Heinz Tännler mit Eingabe vom 3. Juni 2013 unter Aufrechterhaltung seiner Anträge, dass auch die neue

Stellungnahme der Beschwerdeführer keine Gründe darzulegen vermöge, die den Anschein erweckten, dass er als Baudirektor unzulässig vorbefasst und befangen gewesen sei und deshalb eine unabhängige Instruktion der Beschwerden sowie des Genehmigungsverfahrens durch ihn nicht mehr möglich sein sollte. Demzufolge liege, auch in Berücksichtigung des Rechtsgutachtens vom 4. Juli 2012 von Prof. Isabelle Häner, kein Ausstandsgrund gegen ihn vor.

O. Am 18. Juni 2013 machten die Beschwerdeführer in einer zusätzlichen Stellungnahme geltend, dass der Baudirektor neu einräume, dass er es war, der den telefonischen Kontakt zu Dr. D. gesucht habe, während er im ersten Rechtsgang noch von einem "gemeinsamen Telefonat" im Sinne einer offenen Formulierung gesprochen habe. Nur zwei Monate später seien im Juni 2010 in den Gemeinden Risch und Meierskappel die öffentlichen Auflagen betreffend die Strassenpläne und die Entwidmung der bestehenden Zufahrtsstrasse erfolgt, wobei aktenkundig sei, dass die Baudirektion hierzu im Rahmen der Vorprüfung eine Stellungnahme abgegeben habe. Der Telefonanruf sei also zu einem Zeitpunkt erfolgt, in dem die Würfel auf Seiten der Baudirektion für das Projekt der Novartis bereits gefallen gewesen seien und privater Widerstand höchst ungelegen gekommen sei. Objektiv gesehen habe der Zweck des Anrufs darin bestanden, Dr. D. von einer Einsprache gegen die Strassenverlegung und von weiterem Widerstand abzuhalten. Ein Baudirektor, dem in der ganzen Planung die Hauptrolle zukomme, dürfe keine Opponenten eins von ihm befürworteten Grossprojekts telefonisch kontaktieren.

Durch die anderen Parteien erfolgten keine weiteren Stellungnahmen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. a) Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt nicht vor. Die Beschwerdeführer 1 sind Miteigentümer der überbauten Liegenschaft Strasse x (Kat.Nr. yyy) im Gebiet Böschenrot in Meierskappel, deren Zufahrt über die bestehende Zufahrtsstrasse Oberrisch-Böschenrot erfolgt. Der Beschwerdeführer 2 ist vertraglich an dieser Liegen-

schaft berechtigt. Nebst dem, dass Beeinträchtigungen durch die Bauarbeiten und den späteren Betrieb des Learning Centers geltend gemacht werden, soll die durch das Projekt zwingend aufzuhebende Zufahrtsstrasse, die den Beschwerdeführern als gesetzliche Zufahrt dient, durch eine neue, von ihnen als inadäquat erachtete Strasse ersetzt werden. Sie sind damit von den Auswirkungen der angefochtenen Entscheide direkt betroffen. Sie sind auch beide Adressaten des angefochtenen Zwischenentscheids des Regierungsrats vom 10. April 2012. Damit ist die Beschwerdeberechtigung im Sinne von § 62 VRG zweifellos gegeben. Der angefochtene Beschluss ist am 16. April 2012 versandt und dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführer am 18. April 2012 zugestellt worden. Die ab dem 19. April 2012 laufende Beschwerdefrist endete am Freitag, 18. Mai 2012. Die an diesem Tag der Post übergebene Beschwerde ist damit fristgerecht eingereicht worden.

b) Durch das Bundesgerichtsurteil vom 20. März 2013 (1C\_45/2013) ist das in dieser Sache bereits ergangene Verwaltungsgerichtsurteil vom 29. November 2012 vollumfänglich aufgehoben worden. Das Gericht entscheidet demgemäss erneut über die Angelegenheit, ohne an seine früher gemachten Erwägungen gebunden zu sein.

c) Gemäss § 3 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) in Verbindung mit Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) ist der Regierungsrat für die Genehmigung von gemeindlichen Bauvorschriften und von Zonen- und Bebauungsplänen zuständig. Der Regierungsrat koordiniert dabei seine Genehmigung mit allfälligen Beschwerdeentscheiden in der gleichen Sache (§ 42 Abs. 1 und 2 PBG). Der Regierungsrat ist im vorliegenden Fall auch Beschwerdeinstanz gegen den Beschluss über die Entwidmung und Aufhebung der Zufahrtsstrasse zwecks Errichtung einer Ersatzzufahrtsstrasse gemäss § 4 Abs. 2 i.V. mit § 2 Abs. 2 lit. b des Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW, BGS 751.14). Bei Zwischenentscheiden folgt der Rechtsweg der Hauptsache. Nachdem es sich hier um einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid über ein Ausstandsbegehren handelt, steht in Analogie zu Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen. Diese entspricht auch den übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist.

2. Vorweg ist auf die entsprechende Rüge der Beschwerdeführer festzustellen, dass das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtslage betroffenen Personen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt gemäss der bundesgerichtlichen

Rechtsprechung die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 134 I 83, 88 E. 4.1 mit Hinweisen). Gestützt darauf kommt das Gericht zum Schluss, dass der vorinstanzliche Entscheid hinreichend begründet ist. Die Beschwerdeführer waren denn auch in der Lage, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Ihr rechtliches Gehör wurde nicht verletzt.

3. a) Beim Regierungsrat als Exekutivbehörde handelt es sich nicht um ein Gericht im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK resp. Art. 30 Abs. 1 BV, auch wenn der Regierung in weiten Bereichen die Kompetenz zur Rechtsprechung zukommt. Ein Gericht im Sinne der EMRK resp. der Bundesverfassung ist eine zur Rechtsprechung zuständige, von der Exekutive und der Legislative unabhängige, unparteiische und unbefangene, nur dem Recht verpflichtete Behörde (vgl. Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl/Strassburg/Arlington 1996, N 122 zu Art. 6 EMRK; R. Hotz, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich 2002, N 9 zu Art. 30 BV). Demgegenüber ist der Regierungsrat nicht nur gemäss § 47 Abs. 1 lit. h der Kantonsverfassung vom 31.01.1894 (KV, BGS 111.1) mit der Aufsicht über die untern Verwaltungsbehörden und das Entscheidungsrecht über diesbezügliche Anstände und Beschwerden unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes betraut, sondern gemäss § 47 Abs. 1 auch ganz direkt mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse und mit der Staatsverwaltung und Rechnungsführung in allen Teilen. Das heisst, die Regierung ist Teil der Verwaltung und steht der Exekutive als oberstes Organ vor (BGE 122 I 256). Wann die Mitglieder einer Administrativbehörde in Ausstand zu treten haben, bestimmt sich zunächst nach dem kantonalen Recht und weiter nach den aus Art. 29 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 BV herzuleitenden Grundsätzen, nicht aber nach Art. 30 Abs. 1 BV sowie Art. 6 Abs. 1 EMRK (vgl. Bundesgerichtsurteil 1A.189/2000 vom 21. März 2001, E. 2a). Dabei kann der Gehalt von Art. 30 Abs. 1 BV nach der Rechtsprechung nicht unbesehen auf die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 1 BV und auf nichttrichterliche Behörden übertragen werden (BGE 127 I 198 E. 2b mit Hinweisen). Es gilt vielmehr, dem spezifischen Umfeld und Aufgabenbereich der betroffenen Behörde Rechnung zu tragen (BGE 125 I 123 E. 3d, 218 E. 8a mit Hinweisen). Wenn die Beschwerdeführer es wieder-

holt unternehmen, die Rechtsprechung bezüglich der richterlichen Behörden unbesehen auf Exekutivbehördemitglieder zu übertragen, kann ihnen darum nicht gefolgt werden.

b) Ein Mitglied des Regierungsrates hat gemäss § 11 i.V.m. § 13 der Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 25. April 1949 (BGS 151.1) dann in den Ausstand zu treten, wenn es mit einer eigenen Sache oder mit Sachen einer Person, deren Vertreter, Vormund, Beistand oder Pflegevater es ist, befasst ist, oder wenn es sonst ein unmittelbares persönliches, wirtschaftliches oder anderweitiges Interesse am Geschäft hat. Zudem hat es in den Ausstand zu treten, wenn es mit einer am Geschäft interessierten Person in auf- oder absteigender Linie im zweiten Grad einschliesslich blutsverwandt ist oder mit ihr im Verwandtschaftsverhältnis eines Stiefvaters oder Stiefsohnes, Schwiegervaters oder Schwiegersohnes oder Schwagers steht. Analog dazu sind Mitarbeitende des Kantons gemäss § 36 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz; BGS 154.21) verpflichtet, in den Ausstand zu treten, wenn sie in einer Angelegenheit ein persönliches Interesse haben, wobei § 12 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 12. Dezember 1994 (Personalverordnung; BGS 154.211) präzisierend auf die Ausstandsregelungen von § 8 VRG und der Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen verweist.

Unbestritten ist, dass im vorliegenden Fall weder der Ausstandsgrund der Verwandtschaft noch der Schwägerschaft in Frage steht. Des Weiteren ist nicht ersichtlich, inwiefern der Baudirektor am Ausgang des Verfahrens ein persönliches oder anderweitiges Interesse haben sollte. Insbesondere wird auch nicht behauptet, er besitze im Gebiet Aabach oder in einer vom umstrittenen Projekt begünstigten Nähe Grundeigentum. Ausstandsgründe des kantonalen Rechts gemäss § 8 VRG und § 11 i.V.m. § 13 GO RR liegen deshalb nicht vor.

c) Eine Amtsperson wird durch Artikel 29 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV gleich wie durch Art. 30 Abs. 1 BV zum Ausstand verpflichtet, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 196 E. 2b S. 198 f.). Im Interesse einer beförderlichen Rechtspflege ist ein Ausstandsgrund aber nicht leichthin anzunehmen (Urteil des Bundesgerichtes 1P.115/2005 vom 3. März 2005, E. 3.7.3). Die Ausstandspflicht steht auch in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Anspruch auf Beurteilung durch die ordentlichen, durch Rechtssatz bestimmten Verwaltungsrechtspflegeorgane. Dies heisst, dass von der regelhaften Zuständigkeitsordnung nicht leichthin abgewichen werden soll (Urteil des Bundes-



gerichtes 1P.711/2004 vom 17. März 2005, E. 3.1). Wie das Bundesgericht bestätigt hat, ist insofern von einem subjektiv-objektiven Massstab auszugehen, als die objektivierte Beurteilung der Befangenheit aus der Sicht der Verfahrensbeteiligten zu erfolgen hat. Es ist aber nicht etwa auf die persönliche Befindlichkeit desjenigen abzustellen, der das Ausstandsbegehren stellt. Entscheidend ist vielmehr, wie ein unbefangener und vernünftiger Dritter in der Lage des Verfahrensbeteiligten die Situation einschätzen würde (Benjamin Schindler, *Die Befangenheit der Verwaltung*, Zürich 2002, S. 91 f. mit zahlreichen Hinweisen). Bei Ausstandsbegehren gegen Verwaltungsbehörden ist den jeweiligen konkreten Verhältnissen in besonderem Masse Rechnung zu tragen (BGE 125 I 209 E. 8a S. 218). So wirkt sich etwa die Art der Funktion, die das abgelehnte Behördemitglied erfüllt, auf die Beurteilung des gegen ihn gerichteten Ausstandsbegehrens aus (BGE 125 I 119 E. 3f S. 124; zum Erfordernis einer funktionsbezogenen differenzierten Betrachtungsweise Benjamin Schindler, a.a.O., S. 66 ff.).

d) Gemäss bundesgerichtlicher Praxis können Stellung und Aufgaben von Regierungs- und Verwaltungsbehörden eine differenzierte Ausstandsregelung nahe legen. Politische Behörden (Kantonsregierungen, Gemeindeexekutiven usw.) sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich immer auch eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben (Urteil 2A.364/1995 des Bundesgerichtes vom 14. Februar 1997 in ZBI 99/1998 S. 289 E. 3b). Die der Behörde gesetzlich zugeteilten Funktionen müssen insbesondere bei der Beurteilung der Tragweite von früheren Äusserungen oder Stellungnahmen in der Angelegenheit berücksichtigt werden (vgl. BGE 125 I 119 E. 3b-f, 209 E. 8a). Würden Meinungsäusserungen durch Mitglieder von Exekutiv- oder Verwaltungsbehörden zu einer in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Angelegenheit unabhängig von ihren Funktionen nach den strengen Regeln über die Ausstandspflicht für Mitglieder richterlicher Behörden beurteilt, würde die Rechtsanwendung durch solche Behörden in vielen Fällen geradezu verunmöglicht. Dies zumal derartige Behörden regelmässig über keine Ersatzmitglieder verfügen und insoweit ihre Beschlussfähigkeit verlieren könnten (BGE 125 I 119 E. 3f; Urteil 1P.208/2001 vom 16. Juli 2001, E. 3b). Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt entschieden, dass Behördenmitglieder im Wesentlichen nur dann in den Ausstand zu treten haben, wenn sie an der zu handelnden Sache ein persönliches Interesse haben. Für nichtpolitische Verwaltungsbehörden können sich darüber hinaus, je nach Funktion, noch weitere verfassungsrechtliche Ablehnungsgründe ergeben (BGE 107 Ia 135 E. 2b S. 137; 125 I 119 E. 3b-e S. 123 f.). Nimmt ein Behördenmitglied jedoch öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich

keine Ausstandspflicht (Urteil 1P.426/1999 des Bundesgerichtes vom 20. Juni 2000 in ZBI 103/2002 S. 36 E. 2a S. 37 mit Hinweisen). Ohne dass persönliche Interessen vorliegen, kann ein Ausstandsgrund ausnahmsweise aber gegeben sein, wenn das Behördenmitglied zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber einem jetzigen Verfahrensbeteiligten seine persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht hat (BGE 125 I 119 E. 3g; Urteil 1P.208/2001 vom 16. Juli 2001, E. 3b), 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 ihrer Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinauslaufen (vgl. BGE 125 I 119 E. 3e S. 124).

e) In dem seitens der Beschwerdeführer angeführten neueren Entscheid 1C\_150/2009 vom 8. September 2009 (vgl. auch ZBI 112/2011 S. 478) bestätigte das Bundesgericht, dass die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden in jedem Einzelfall, unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation, zu ermitteln sind (BGE 125 I 119 E. 3f S. 124 f., 209 E. 8a S. 218). Ist die amtliche Mehrfachbefassung systembedingt und damit unvermeidlich, so liegt grundsätzlich keine unzulässige Vorbefassung i.S.v. Art. 29 Abs. 1 BV vor (Urteil 1P.48/2007 vom 11. Juni 2007 E. 4.3; Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 150 f.). Das Bundesgericht zitiert seinerseits Benjamin Schindler (a.a.O. S. 83 und S. 136), wonach bei komplexen Sach- oder Rechtslagen von Seiten Privater das Bedürfnis nach Vorverhandlungen oder Vorabklärungen bestehen könne. Die Beratung, Auskunftserteilung und Information durch die Behörden werde bis zu einem gewissen Grad sogar erwartet und entspreche der Forderung nach "Bürgernähe" und "Kundenorientierung". Die Erteilung eines Ratschlags dürfe aber nicht den Eindruck erwecken, die Behörde habe sich bereits ihre Meinung in Bezug auf ein konkretes Verfahren gebildet. Der Ratschlag dürfe daher nicht einer abschliessenden Beurteilung gleichkommen. Unproblematisch sei daher, wenn der gemeindliche Bausekretär einem Grundeigentümer generelle Auskünfte über die Bebaubarkeit seines Grundstücks erteile. Dagegen müsse er bei der Beurteilung eines Baugesuchs in den Ausstand treten, wenn die vorgängige Beratung so weit gegangen sei, dass er dem Eigentümer bei der Ausarbeitung des Baugesuchs geholfen habe oder ihm vor Berücksichtigung allfälliger Drittinteressen bereits die verbindliche Zusage gemacht habe, er werde das Baugesuch in dieser Form bewilligen (a.a.O., S. 137). Letztere Ausführungen beziehen sich aber auf Auskünfte oder Zusicherungen ohne Beteiligung Dritter, und Schindler hält denn auch fest, dass sinnvoller als die repräsentative Anwendung von Ausstandsbestimmungen sei, dass von Beginn weg mit der nötigen Fairness und Transparenz gehandelt werde, unter Einbezug aller potentiell Betroffenen.

4. a) Was die Aufgaben des zugerischen Baudirektors betrifft, so hat die Baudirektion gemäss § 5 PBG den Vollzug des Planungs- und Baugesetzes zu fördern und zu überwachen. Sollen gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- oder Bebauungspläne erlassen, geändert oder aufgehoben werden, hat der Gemeinderat seinen Entwurf von der Baudirektion vorprüfen zu lassen. Gemäss § 39 Abs. 1 PBG ist also die Baudirektion als rechtspflegende Behörde insbesondere zur Vorprüfung von Umzonungen und Bebauungsplänen verpflichtet und damit von Gesetzes wegen mit den jeweiligen Vorhaben "vorbefasst", wenn sie gemäss § 3 Abs. 3 und § 42 Abs. 1 PGB an der späteren, von ihr verfahrensmässig mit vorbereiteten Genehmigung der Umzonung oder des Bebauungsplans teilnimmt. Eine Mehrfachbefassung ist also gesetzlich vorgeschrieben. Der Baudirektor ist zudem gemäss Art. 4 Abs. 1 RPG i.V.m. § 5 PBG verpflichtet, die Bevölkerung über die Planungsvorhaben zu informieren, sei es über die Medien, sei es mittels Orientierungsveranstaltungen. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid GVP 2003, S. 72, 74 f. darauf hingewiesen, dass es das Ziel der Raumplanung ist, dass Bund, Kantone und Gemeinden ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen (Art. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, RPG, SR 700). Die rechtlich relevanten Planungsziele stünden häufig in einem Zielkonflikt, der durch die Planung bewältigt werden müsse. Die Planung erfolge stufenweise und die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achteten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Deshalb könne die Garantie des unabhängigen Richters (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 EMRK) nicht im Planungsverlauf auf Verwaltungsebene angerufen werden, wo die Gesetzgebung gerade die Zusammenführung aller rechtlich relevanten Aspekte vorschreibe. Daraus ergibt sich auch für dieses Verfahren, dass ohne eine kohärente planerische Entscheidungsgrundlage die Gemeindebehörden und die legitimierten Grundeigentümer, erst recht aber die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Entscheidungsbefugnisse und ihre allfälligen Rechte in einem Rechtsmittelverfahren gar nicht ausüben könnten. Die gerade für ein Grossprojekt wie das hier umstrittene unabdingbare Koordination bedarf der Transparenz, und dies erst recht in einem demokratischen Gemeinwesen. Es muss deshalb erwartet werden, dass der Baudirektor sich in einem Fall wie diesem zum Projekt und zur Haltung der Regierung hinsichtlich der für das Projekt ins Auge gefassten Planänderungen äussert und diese auch aktiv vertritt. Wohl hat der Baudirektor in seinen politischen Äusserungen vorab den auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Dabei ist er an die Rechtsordnung gebunden. Er unterscheidet sich bei der Ausübung dieser Tätigkeit aber nicht nur von einem Richter, sondern in diesem Stadium auch noch von einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz,

die insofern justizmässig handeln muss, als sie dann als Mittler zwischen einer verfügenden Behörde und dem Verfügungsbetroffenen auftritt. Der Baudirektor darf vor einem Beschwerdeverfahren und damit noch ohne Kenntnis konkret vorgebrachter Rügen gegen das beschlossene Projekt also noch bis zu einem gewissen Grad "parteiisch" sein, nämlich als Interessenvertreter des Gemeinwesens.

b) Die Kantonsregierung selber ist nicht nur oberste kantonale Aufsichts- und - unter Vorbehalt der Verwaltungsgerichtsbarkeit - Rechtspflegebehörde, sondern auch und sogar in erster Linie ein politisches Gremium. Es gehört zu den Aufgaben eines jeden Mitglieds des Regierungsrates, sich zu Geschehnissen mit einer politischen Relevanz zu äussern. Fallen dabei u.a. wertende Äusserungen, ist entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 103 Ib 134 f.) lediglich von einer - politischen - Meinungsäusserung auszugehen, die keinen Ausstandsgrund für die spätere Beurteilung als Mitglied der Beschwerdeinstanz bildet. Wie der Regierungsrat bereits anführte, liegt denn auch nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes kein Ausstandsgrund vor, wenn die kantonale Baudirektion eine Beschwerde instruiert, obwohl sie im Rahmen der Vorprüfung oder als instruierende Direktion im Rahmen der kantonalen Richtplanung oder Strassenplanung oder bei ähnlichen Aufgaben sich notwendigerweise schon mit konkreten Fragen befasst hat, welche auch den Beschwerdegegenstand betreffen (vgl. GVP 2003, S. 75). Auch das Bundesgericht verneint eine unzulässige Vorbefassung i.S.v. Art. 29 Abs. 1 BV, wenn die amtliche Mehrfachbefassung systembedingt und damit unvermeidlich ist (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_150/2009 vom 8. September 2009).

5. Aus den Akten ergibt sich in Berücksichtigung der einzelnen Beschwerdevorbringen Folgendes:

a) Gemäss Protokoll der Regierungsratssitzung nahm die Regierung am 25. Oktober 2006 davon Kenntnis, dass der Gemeinde Risch im Planungsprozess für ein Tagungszentrum auf der Liegenschaft des Göhnergutes in Oberrisch die Federführung zukomme. Der Regierungsrat beschloss, dass er bei solchen raumplanerischen Geschäften zu Beginn des Planungsprozesses in Form eines Aussprachepapiers mit der Festlegung der Eckwerte den Verfahrensablauf steuern könne, zumal die kantonalen Fachorgane schon früh in den Planungsprozess eingebunden seien. Er beauftragte die Baudirektion, bis Weihnachten 2006 ein Aussprachepapier zur beabsichtigten Änderung der Seeufer-schutzzone unter Berücksichtigung des Bundesrechts zu unterbreiten. Das verlangte Aussprachepapier unterbreitete die Baudirektion dem Regierungsrat an dessen Sitzung vom

12. Dezember 2006 mit der Feststellung, dass bei solch einem komplexen Verfahren vor allem auch oft sehr politische Fragen zu entscheiden seien.

Die Sachbearbeiterin auf dem Amt für Raumplanung stellte mit Aktennotiz vom 16. Februar 2010 fest, dass eine Anpassung der Seeuferschutzzone durch einen Abtausch, wie er im erwähnten Aussprachepapier des Regierungsrates vom 12. Dezember 2006 vorgeschlagen werde, aus landschaftlicher Sicht durchaus möglich sei, "zumal die Abgrenzung einer solchen Zone immer ein Entscheid aufgrund verschiedener Aspekte" sei. So falle bei der geltenden Zone auf, dass sie nicht über den Scheitel der Seitenmoräne verlaufe, wie man dies aus topographischer Sicht erwarten würde, sondern den Hang in gerader Linie unterhalb der Villa schneide. Der Abtausch der Seeuferzone biete eine Chance, wenn die Grenze zur Seeuferschutzzone neu auf die Grenzen der beiden Geländekammern abgestimmt, d.h. bis zur Gärtnerei hangaufwärts verlegt werde und auch das Areal der heutigen Villa mit einschliesse. Folgerichtig sei bei einem Abtausch die von Gehölzgürteln umschlossene und vom See her nicht einsehbare Kammer zum Aabach hin aus der Seeuferschutzzone zu entlassen und für die Realisierung der Neubauten zu nützen. Abgelehnt werde indessen das geplante "bathing house", während die angedachten Feuchtstandorte angesichts des hohen ökologischen Potentials sehr zu begrüßen seien. Auch für die Natur- und Landschaftsschutzkommission ist gemäss ihrer Stellungnahme vom 23. Februar 2010 eine Anpassung der Seeuferschutzzone denkbar, wobei die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes konsequent den Vorrang zu geniessen hätten. Insbesondere sei grundsätzlich eine "mindestens 1:1 flächengleiche Umlegung der Uferschutzzone" anzustreben.

Die Baudirektion hielt in ihrem Aussprachepapier zuhanden des Regierungsrates vom 31. März 2010 fest, dass der Kanton in dieses Projekt eingebunden sei als federführende Stelle bei der Anpassung der Seeuferschutzzone, die Gemeinde als federführende Stelle für das Einzonungs- und Bebauungsplanverfahren und die Novartis AG als Bauherrin. Es solle sich das politische Steuerungsgremium in erster Linie mit den politischen Fragen und den strategischen Grundsatzentscheiden beschäftigen, zudem sei es alleine zuständig für die Kommunikation nach aussen. Es sei geplant, nach dem Entscheid des Regierungsrates eine Medienkonferenz und eine Orientierung der Bevölkerung in Rotkreuz durchzuführen, nämlich am 26. April 2010. Unter der Federführung der Gemeinde sei geplant, dass als Referenten die Mitglieder des politischen Steuerungsgremiums aufträten. Der Regierungsrat genehmigte dieses Vorgehen an seiner Sitzung vom 6. April 2010 im Sinne einer Absichtserklärung.

b) Am 26. April 2010 fand eine öffentliche Orientierung der Bevölkerung über den geplanten Neubau des Learning Centers Novartis in Risch statt. Im Programm wurden Kurzreferate von Baudirektor Heinz Tännler, dem Verwaltungsratspräsidenten der Novartis AG, Dr. Daniel Vasella, dem Gemeindepräsidenten von Meierskappel, André Iten, sowie dem Gemeindepräsidenten von Risch, Peter Hausherr, angekündigt. Gemäss der Power-Point-Präsentation referierte der Baudirektor über die Rolle des Kantons bei diesem Projekt, wobei er insbesondere Aussagen machte zum bisher Geschehenen und zur Festlegung der Rahmenbedingungen durch den Kanton, und er gab eine "Absichtserklärung des Regierungsrates" ab. Diese hatte folgenden Inhalt: "Der Zuger Regierungsrat unterstützt die vorgenannten Rahmenbedingungen für die weitere Planung; das Vorhaben ist aus Sicht der Zuger Regierung eine Chance für die ganze Region, d.h. über die Kantonsgrenzen hinaus; der Zuger Regierungsrat steht dem Vorhaben positiv gegenüber". Als nötige Verfahren hatte der Baudirektor vorher folgende angeführt: im Kompetenzbereich der gemeindlichen Stimmbürger eine Zonenplanänderung und ein Bebauungsplan, in jenem der Gemeinderäte von Risch und Meierskappel eine Strassenverlegung, sowie im Kompetenzbereich der Direktion des Innern das Waldfeststellungsverfahren und in jenem des Regierungsrates eine Anpassung der Seeuferschutzzone. Als Rahmenbedingungen bezeichnete der Baudirektor einen Freihalteabstand Aabach, ein Renaturierungskonzept für Seeufer und Aabach, ein Parkpflegekonzept, die Erschliessung mitsamt Wanderweg sowie denkmalpflegerische und archäologische Aspekte. Der Baudirektor erklärte, dass der Kanton die Rahmenbedingungen aus landschaftlichen und raumplanerischen Überlegungen festsetze und dass der Bauherr im Rahmen dieser Leitplanken seine Projektideen anpassen und weiterentwickeln könne. Das Projekt biete die Chance, das Areal des Gutes Aabach landschaftlich aufzuwerten und den Unterhalt zu sichern. Die Abklärungen rund um das Projekt seien durch enge Kooperation von Novartis und den Behörden gekennzeichnet, wobei die zuständigen Behörden die Öffentlichkeit frühzeitig und offen informierten.

c) Gemäss Kantonsratsprotokoll hielt Kantonsrätin Hanni Schriber-Neiger am 25. November 2010 im Kantonsrat dem Baudirektor vor, dass er sich an der öffentlichen Veranstaltung in Rotkreuz mit den Worten geäussert habe: "Gegen das geplante Projekt ist nichts einzuwenden". In seiner spontanen Antwort vor dem Rat führte der Baudirektor zunächst u.a. aus, dass der Stellenwert des regierungsrätlichen Aussprachepapiers darin bestehe, dass es eine Stossrichtung vorgebe. Den Vorwurf von Hanni Schriber-Neiger bestritt er. Er habe bei dieser Veranstaltung "nicht über die Grenze hinaus geschossen". Hanni Schriber habe ein Zitat aus dem Kontext eines 15-minütigen Vortrags herausgeris-

sen. Er habe diese Aussage im Zusammenhang mit den Vorwürfen gemacht, die Regierung würde richtplanmässig nicht korrekt arbeiten, nicht mit Bezug auf das Projekt allein. Das Projekt bewerte nämlich die Gemeinde, und alle Organisationen, Naturschutz, Heimatschutz, seien involviert. Selbstverständlich seien auch die Gemeinde und der Kanton im Vorfeld mit einbezogen worden. Und zwar so, wie das bei jedem Bebauungsplan gemacht werde. Als er in die Regierung gekommen sei, habe nämlich der Vorwurf an die Baudirektion bestanden, dass keine Werkstattgespräche geführt würden. Dass sie einfach eine Vorprüfung machten und "aus der Hüfte geschossen" mit 100 Vorbehalten operierten und man dann im Prinzip den Bebauungsplan wieder von Neuem bearbeiten müsse. Es sei von allen Gemeinden gefordert worden, dass sich die Fachstellen bei einem Bebauungsplan objektiv einbrächten, wenn es um Waldabstand oder irgendwelche andere Fragen gehe. Nichts anderes machten sie aber hier. Sie gäben keine Beurteilung über das Projekt ab, sondern sagten, wo rechtlich betrachtet die Grenzen seien. Und es sei auch richtig, dass man nachher eine einfachere Vorprüfung habe und nicht zwei- oder dreimal bei der Baudirektion anklopfen müsse. Dieses Verfahren laufe absolut korrekt. Ob letztlich ein Learning Center komme oder nicht, entscheide die Gemeinde und niemand anders. Zur Seeuferschutzzone und zur Strassenverlegung sage er nur so viel, dass es das gute Recht der beiden Gemeinden und der beiden Kantone sei, über eine Strassenverlegung zu sprechen. Das wäre nicht das erste Mal, und es gebe Rechtsmittel, mit denen man sich dagegen wehren könne. Dann entscheide eine andere Behörde. Beim Seeuferschutz sei zu sagen, dass niemand wisse, wie die Zonengrenze beim Gut Aabach entstanden sei. Vom Gut Aabach in Richtung Cham sei sie völlig "willkürlich" gezogen worden. Jetzt bemühe man sich einfach, diese Seeuferschutzzone so anzulegen, dass damit der alte Zustand wieder hergestellt werde, den man früher gehabt habe. Man mache eigentlich nichts anderes, als die Moränenlandschaft wieder so zu modellieren, wie es ursprünglich gewesen sei, zum Vorteil der Natur und der Landschaft.

d) In seiner Beantwortung der Interpellation von Hanni Schriber-Neiger (Vorlage Nr. 1959.1 - 13487) vom 17. August 2010 führte der Regierungsrat (Vorlage 1959.2 - 13504) aus, die bisherigen Abklärungen sowie die Begleitung der Novartis AG und der Gemeinde durch die Baudirektion resp. den Regierungsrat nähmen die Vorprüfung in keiner Art und Weise vorweg. Gerade bei solch grossen Projekten sei es zentral, dass die kantonalen und die gemeindlichen Interessen sowie die Randbedingungen zu einem frühen Zeitpunkt einfliessen würden. Nur so könne garantiert werden, dass eine Planung vor sich gehe, die sowohl vor den Exekutiven als auch vor dem Volk Bestand habe. Weiter gebe es im vorliegenden Fall verschiedene Abklärungen, die im Vorfeld durchzuführen

seien: Konkret seien dies die Abstimmung der Seeuferschutzzone oder der Waldfeststellung mit den geplanten Zonenplan- resp. Bebauungsplanverfahren. Diese Koordination der Verfahren sei durch das Bundesrecht gefordert und entspreche einem effizienten Projekt- ablauf. Koordination bedeute nicht Vermischung der Kompetenzen, sondern ihre Respek- tierung. Diese Ausführungen wurden vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen. Tatsäch- lich hat die Baudirektion am 1. Februar 2011 die Vorprüfung der Nutzungs- und Sonder- nutzungsplanung abgeschlossen.

6. Im Einzelnen ist hierzu in Würdigung der beschwerdeführerischen Rügen Folgen- des festzustellen:

a) Wenn der Regierungsrat in der Aussprache vom 12. Dezember 2006 und auch wieder in seiner am 6. April 2010 abgegebenen Absichtserklärung u.a. die Grundsatzfrage einer neuen Abgrenzung der Seeuferschutzzone befürwortete, um das umstrittene Projekt zu ermöglichen, dann erkannte er damit lediglich, dass er im öffentlichen Interesse und damit aus politischer Verantwortung bereit ist, dieses planerische Vorgehen zu prüfen und die Umsetzung im Rahmen des rechtlich Möglichen zu unterstützen. Der Regierungsrat wollte dieses Geschäft wegen seiner grossen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung von Anfang an offiziell begleiten und fördern. Nicht nur entbehrt gestützt auf diese Be- schlüsse des Regierungsrates der später noch zu erwähnende Vorwurf der Verletzung des Amtsgeheimnisses durch den Baudirektor jeder Grundlage, sondern es ist gleichzeitig er- stellt, dass der Regierungsrat bei diesem Projekt von Anfang an und notwendigerweise Anspruch auf die politische Führungsrolle erhebt und dies gleichzeitig transparent machte. Dies erscheint dem Gericht nur als angemessen und rechtfertigt die von der Regierung und dem Baudirektor ausgehenden Verlautbarungen über die politischen und rechtlichen Grundlagen. Das Gericht erkennt darin das zu unterstützende Bemühen der obersten Verwaltungsbehörde, aus Betroffenen Beteiligte zu machen, was von der Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger erwartet und geschätzt wird.

b) Die Aussagen des Baudirektors und der kantonalen Fachleute in diesem Zusam- menhang über eine "willkürliche" Festlegung der Seeuferschutzzone können aus dem Kontext heraus nicht so interpretiert werden, dass die Schaffung einer Seeuferschutzzone rechtlich als willkürlicher, sprich beliebiger Entscheid dargestellt oder beim Gut Aabach konkret als Produkt reiner Willkür bezeichnet worden wäre. Es wurde nur festgestellt, die Zonengrenze sei - allerdings erstaunlicherweise - früher ohne substantielle wissenschaftli- che, d.h. raumplanerische Grundlegung gezogen worden und daher einer neuen, gemäss



den heutigen Umständen und Erkenntnissen verbesserten Grenzziehung im Interesse der Natur und Landschaft zugänglich, falls der politische Wille dazu vorhanden sei. Ohne einer allfälligen späteren materiellen Beurteilung durch das Gericht vorzugreifen, kann hier immerhin festgestellt werden, dass diese Argumente klar aufzeigen, dass die umstrittene Grenzziehung der Seeuferschutzzone nach der Beurteilung von Fachleuten des Kantons offenbar auch anders und eventuell sinnvoller und effizienter hätte gezogen werden können bzw. inskünftig gezogen werden könnte. Dies erweist sich jedenfalls als sachliches Argument, auch wenn das Gericht sich zu dessen Richtigkeit nur schon im Hinblick auf mögliche weitere Rechtsmittelverfahren in der Sache hier nicht zu äussern braucht.

c) Auch kann dem Baudirektor nicht vorgeworfen werden, er habe in der Angelegenheit von Beginn weg einen "aussergewöhnlichen Eifer an den Tag gelegt". Sein Engagement für das umstrittene Projekt hat im Kanton Zug - was gerichtsnotorisch ist - nicht in dem Masse ein Echo gefunden, dass man dessen Erfolg oder Misserfolg gleichsam mit seiner Person in Verbindung brächte, geschweige denn auf eine Identifikation mit diesem und damit eine Befangenheit schliessen müsste. Dass er in der Öffentlichkeit wiederholt zum Ausdruck gebracht haben soll, dass er vom Projekt überzeugt sei und dessen Realisierung befürworte, erachtet das Gericht hingegen gerade als klar gedeckt von seinem erwähnten politischen Auftrag. Tatsächlich hängt für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in einem Fall wie diesem von der Haltung der für die übergeordnete Planung zuständigen kantonalen Behörden, d.h. von einer klaren Information über den wirtschaftlichen Sinn und die grundsätzliche rechtliche Machbarkeit eines solchen Grossprojekts, sehr viel ab. Alles andere würde die Gefahr eines demokratischen Leerlaufs begünstigen und verhindern, dass am Ende des Prozesses nur ein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das den freien Willen der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 272, zum Stimm- und Wahlrecht). Mit seinen Äusserungen hat der Baudirektor also seine politische Pflicht als Mitglied der zu den Planungsarbeiten bekanntermassen positiv eingestellten Regierung erfüllt, wobei man aus politischen Gründen in der Sache zweifellos auch anderer Meinung sein kann. Erst recht kann man hinsichtlich der rechtlichen Machbarkeit und überhaupt der Rechtslage eine andere Haltung vertreten und diese - durch die dafür vorgesehenen Instanzen hindurch - durchzusetzen versuchen.

d) Es ist für das Gericht nicht ersichtlich, inwiefern sich der Baudirektor an der öffentlichen Veranstaltung in Rotkreuz im Sinne einer späteren Befangenheit verbindlich für oder gegen einzelne spezifische Positionen oder Argumente der noch gar nicht als solche

bekanntes Verfahrensparteien geäussert hätte. Im Gegenteil machte er klar, wie hoch die verfahrensrechtlichen, vor allem aber auch die materiellrechtlichen Hürden vom Kanton für den Bauherrn gesetzt worden sind und weiterhin gesetzt werden sollen. Dies gilt auch in Bezug darauf, dass der Baudirektor die Haltung der Regierung selbst an einem persönlichen Gespräch mit einem der Beschwerdeführenden erklärt hat bzw. dass er das Vorgehen der Zuger und Luzerner Behörden als gesetzes- und regelkonform bezeichnet haben soll. Dass er diese Überzeugung hat und nach aussen manifestiert, regelkonform zu handeln und in seiner Amtsführung Recht und Gesetz zu achten, ist von einem Regierungsmitglied nachgerade zu erwarten. Dabei ist immer vorauszusetzen, dass er seine persönliche Beurteilung wie diejenige des Regierungsrates stets unter dem Vorbehalt konkreter rechtlicher Überprüfung in den hierfür vorgesehenen rechtsstaatlichen Verfahren versteht. Damit geht auch der Vorwurf ins Leere, anlässlich der Informationsveranstaltung vom 26. April 2010 habe sich der Baudirektor nicht darauf beschränkt, die "Rolle des Kantons" zu erläutern, sondern habe die Anwesenden explizit darauf hingewiesen, dass er und der ganze Regierungsrat dem Vorhaben positiv gegenüberstehen würden. In einem politischen Grossprojekt wie diesem muss vom Regierungsrat zum Vorneherein erwartet werden, zu diesem eine klare Meinung zu haben und diese gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern transparent zu machen.

e) Unerfindlich ist aber, inwiefern der Baudirektor durch seine Aussagen über die von der Regierung gemäss dem Aussprachepapier vom 6. April 2010 gerade transparent zu machende Haltung zu Projekt und Planungsgrundlagen u.a. die aus § 14 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Regierungsrates fliessenden Geheimhaltungspflichten verletzt haben sollte. Der Baudirektor hat gar keine Interna publik gemacht. Abgesehen davon würde eine solche, vom Verwaltungsgericht ohnehin nicht zu sanktionierende Pflichtverletzung in diesem Verfahren für sich noch keine Befangenheit beweisen.

f) Mit Prof. Arnold Marti (ZBI 2011, 485 ff., 487 f.) ist gestützt auf den Bundesgerichtsentscheid 1C\_150/2009 vom 8. September 2009 denn auch weiter festzustellen, dass die später durch Rechtsmittelbehörden frei überprüfbare Beantwortung abstrakter Rechtsfragen und selbst konkreter, gesetzlich determinierter Rechtsfragen durch die verantwortlichen Stellen des Kantons im Interesse der Privaten und Bauherren, aber auch der kommunalen Planungsträger möglich sein muss, sofern dies nur transparent geschieht. Muss in jedem Einzelfall eine differenzierte, der Sache angemessene Lösung der Befangenheitsproblematik gefunden werden, so ist vorliegend festzustellen, dass die gegenüber der Öffentlichkeit frühzeitig bekannt gemachte, klare und bestimmte Haltung der Regie-

zung und ihres Baudirektors aufgrund der betroffenen heiklen Grundsatzfragen des Projektes absolut unverzichtbar ist. Sie erlaubt gleichzeitig den Gegnern des Projekts ihrerseits eine fundierte politische wie rechtliche Opposition. Dieser Zweck würde wiederum verfehlt, wenn die zuständigen politischen Behörden im weiteren Verfahren in den Ausstand treten müssten. Für den Baudirektor in seiner verantwortungsvollen Rolle gibt es aber weder einen "Ersatz" während der hier betroffenen Verfahrensphasen noch darf er beim Beschwerdeentscheid durch den Regierungsrat in den Ausstand gezwungen werden. Die Rischer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wissen im Übrigen durchaus, dass die Aussagen der Regierung und der Vertreter der Baudirektion immer nur "grundsätzlich" abgegeben worden sind, nämlich dass sie selbstverständlich unter dem Vorbehalt der notwendigen demokratischen und rechtsstaatlich vorgesehenen Entscheide stehen. Allen Beteiligten war durchaus klar, dass im Zeitpunkt der hier umstrittenen Interventionen des Baudirektors das Ergebnis von möglicherweise bevorstehenden Beschwerdeverfahren noch offen war und blieb. Aufgrund der Akten äusserte sich der Baudirektor aber nie zu konkreten Beschwerdevorbringen der Beschwerdeführer oder weiterer negativ eingestellter Bürgerinnen und Bürger. Er hat nie zu konkreten Streitpunkten Stellung genommen.

g) In dem vom Baudirektor nachgereichten, eine andere Fragestellung betreffenden, von der Regierung eingeholten Gutachten von Prof. Isabelle Häner über Fragen des Ausstands von Mitgliedern des Regierungsrats vom 4. Juli 2012 wird bestätigt, dass niemand in eigener Sache oder in derjenigen sehr nahestehender Personen entscheiden dürfe, wobei vor allem die Anzahl der von einem Akt betroffenen Personen ein wichtiges Abgrenzungskriterium für ein unmittelbares Interesse bilde. So bestehe keine Ausstandspflicht bei Beschlüssen, von denen grössere Bevölkerungskreise, ganze Gemeinden oder Regionen betroffen seien. Es gehe immer darum, ob öffentliche oder rein private Interessen, auch für Dritte, vertreten würden. Der Baudirektor ist nach eigenen Angaben und soweit öffentlich bekannt vom Entscheid weder persönlich betroffen noch besitzt er im Gebiet Aabach Grundeigentum. Sein Einsatz für das von Regierung und Gemeinderat als wichtig für den Kanton erachtete Projekt ist hingegen ohne jeden Zweifel von Interesse für die grosse Öffentlichkeit und nicht für einen kleinen Kreis Betroffener oder gar für ihn persönlich.

7. Was den von den Beschwerdeführern ins Recht gelegten Bericht in der "Tageswoche" vom 2. Dezember 2011 des Journalisten Carlo Schuler betrifft, so sollte nach dem erkennbaren Willen der Regierung wie erwähnt gar nicht verhindert werden, dass ihre Haltung "auch der Presse aufgefallen" ist. Wenn der betreffende Journalist und letztlich nur ein kleiner, wenn auch nicht gering zu achtender Teil der Presse das Engagement des

Baudirektors als "ungewöhnlich stark" einstuft, so ist ihm diese persönliche politische Beurteilung unbenommen. Im Artikel wird eine kritische Stellungnahme u.a. von Prof. Rainer Schweizer, St. Gallen, zum Projekt der Novartis AG zitiert. Zweifellos ist die Aussage Prof. Schweizers grundsätzlich zutreffend, dass "sich ein Baudirektor bei einem derart umstrittenen Projekt ganz grundsätzlich eine gewisse Zurückhaltung auferlegen" muss. Diese kann aber nur die Beurteilung konkret erhobener rechtlicher Vorbringen gegen das Projekt betreffen, nicht aber die politische Unterstützung desselben und eine allgemeine Würdigung der planungsrechtlichen Belange. Um genau diese Differenzierung geht es, und auf diese wird sicher auch der zitierte Rechtsexperte Wert legen, wobei nicht bekannt ist, wie weit er über den konkreten Fall informiert war.

8. a) Weiter vorgehalten wird dem Baudirektor in der Beschwerde ein Mail von E. von der Novartis Pharma AG vom 21. März 2012 an den Beschwerdeführer A. und seine Gattin. Es lautete wie folgt: "Im Auftrag von Herrn F., Projektleiter Novartis Learning Center Risch, möchte ich Sie gerne zu einer gemeinsamen Besprechung betreffend die Thematik Novartis Learning Center Risch sowie die geplante Umfahrungsstrasse einladen. Mit Herrn Regierungsrat Heinz Tännler und Herrn Dr. D. wurde folgendes Datum provisorisch reserviert: Mittwoch, 28. April 2010, 11.30 bis ca. 14 Uhr inkl. Mittagessen, voraussichtlich in Zug".

Das Treffen fand nicht statt, gemäss den Beschwerdeführern deshalb, weil sie daran kein Interesse gehabt hätten. Zunächst ist festzustellen, dass es im Rahmen der dem Baudirektor institutionell obliegenden Informationspflicht nicht ausgeschlossen sein darf, dass er grundsätzlich bereit wäre, offiziell an einer von den direkt Betroffenen geplanten, gemeinsamen Besprechung über das Projekt - und damit auf den Wunsch aller Beteiligten - teilzunehmen und die allgemeine Haltung des Kantons darzulegen. Offensichtlich ist die Einladung zu diesem Treffen von Seiten der Bauherrin ausgegangen und es lag in ihrer Verantwortung, dass diese Voraussetzungen erfüllt gewesen wären. Offenbar war dies nicht der Fall, übrigens nicht nur bezüglich des Baudirektors, wie dieser glaubwürdig vorbringt, sondern offenbar auch hinsichtlich von Dr. D., der nämlich auf der Einladung ebenfalls bereits fest als Teilnehmer angekündigt worden war, gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführer aber gar "kein Interesse an einer solchen Sitzung bekundete"! Es ist aber nicht anzunehmen, dass der Baudirektor sich irgendwie aktiv selber um ein solches Treffen bemüht hätte. Es ist eine unbewiesene Unterstellung, dass der Baudirektor es, sozusagen unter dem "Deckmantel" der Informationspflicht, aktiv betrieben hätte, die Nachbarn zu "bearbeiten" und von Widerstand und Einsprachen gegen das Projekt abzuhalten.

Vielmehr sind die Ausführungen des Baudirektors glaubhaft, dass er seine Teilnahme an dem von der Novartis AG lediglich mit seinem Sekretariat terminlich abgesprochenen Treffen nachträglich sogar habe absagen wollen, nachdem ihm Art und Teilnehmerschaft dieses Treffens bekannt gemacht worden seien. Seine Aussage, die Beschwerdeführenden seien ihm mit ihrer Absage zuvorgekommen, klingt insofern nicht wie eine "Schutzbehauptung". Auch trifft nicht zu, dass diese Aussage in der Sachdarstellung der Eiola AG "keine Grundlage" finde. Denn diese führte klar aus, dass es sich um eine "gemeinsame Besprechung zwischen den Beteiligten" - also sämtlichen - hätte handeln sollen, wobei die Voraussetzungen hierfür offenbar von Anfang an nicht gegeben waren. Entscheidend ist aus der Sicht des Gerichts weiter, dass der Baudirektor an einem solchen Treffen nicht als Privatmann hätte teilnehmen und sich nicht einseitig hätte instrumentalisieren lassen dürfen. Und selbstverständlich hätte er sich trotz seiner bekannten, positiven Haltung zum Projekt explizit oder doch für alle erkennbar immer nur unter dem Vorbehalt einer späteren rechtlichen Überprüfung durch die gesetzlich vorgesehenen Instanzen äussern dürfen. Heutzutage betreiben längst alle Kantone im öffentlichen Interesse ein mehr oder weniger aktives, oft sogar lautes Standortmarketing und bemühen sich offen und transparent, gerade auf oberster politischer Ebene, um die Ansiedlung von volkswirtschaftlich interessanten Firmen. Zu diesem Zweck bemühen sie sich jeweils auch um die Schaffung der notwendigen planerischen und regulatorischen Voraussetzungen, weshalb der Zuger Regierung und dem Baudirektor keine Befangenheit unterstellt werden kann, wenn sie sich unter Beachtung aller rechtlich relevanten Schranken nicht nur an einer Grossveranstaltung wie dem Anlass vom 26. April 2010 in Rotkreuz für die Verwirklichung dieses zweifellos prestigeträchtigen und im Interesse der Volkswirtschaft liegenden Projektes einsetzen. Wie der Regierungsrat von Anfang an kommunizierte, sollten die Abklärungen rund um das Projekt "durch enge Kooperation von Novartis und den Behörden" gekennzeichnet sein, wobei die zuständigen Behörden die Öffentlichkeit frühzeitig und offen informieren wollten.

b) Dieselben Bemerkungen müssen für den Vorgang gelten, dass gemäss den Aussagen des Baudirektors einer der Beschwerdeführenden selber ihn am 4. November 2009 in seinem Büro aufgesucht und ihm Fragen formeller Natur, also insbesondere Verfahrensfragen gestellt habe, die er beantwortet habe. Er habe damals deutlich gemacht, nicht auf Fragen materieller Art eingehen zu können.

9. a) Aufgrund ihres Replikrechts machten die Beschwerdeführer erstmals mit ihrer Eingabe vom 11. September 2012 als neue Tatsache geltend, der Baudirektor habe in dieser Sache nicht nur den Beschwerdeführer empfangen gehabt, sondern sogar Dr. D.

persönlich angerufen, der ebenfalls an der Besprechung vom 28. April 2010 hätte teilnehmen sollen. Dies sei gemäss bestätigter Darstellung von Dr. D. erfolgt "in der vollen Absicht, ihn zur Aufgabe seines Widerstands gegen das Vorhaben von Novartis und die Strassenentwidmung und -verlegung zu bewegen". Als Beweis angeboten wurde für den Fall, dass diese neue Behauptung in der Duplik bestritten werden sollte, die Zeugenbefragung von Dr. D. und dem Baudirektor. Gestützt auf das mit Beschwerde an das Bundesgericht vom 18. Januar 2013 erstrittene erneute Replikrecht wurde mit der Eingabe vom 23. Mai 2013 zusätzlich die vom 9. Januar 2013 datierende Erklärung von Dr. D. erstmals ins Verfahren eingebracht. Diese lautet wie folgt:

"Bestätigung betreffend Telefonanruf von RR Heinz Tännler im Zusammenhang mit dem Novartis Learning Center Risch, Frühjahr 2010:

Frühjahr 2010 (ca April/Mai): Anruf von RR Heinz Tännler, Baudirektor des Kt. Zug, in die Praxis; fragt, ob ich Zeit hätte, um bei einem Kaffee ein Gespräch über das Novartis Learning Center zu führen. Man könne ja miteinander reden, meine Gründe für die Opposition diskutieren. Ich bekunde kein Interesse, meine Position sei klar, eine Meinungsänderung meinerseits stehe nicht zur Debatte.

Es ist festzuhalten, dass der Anruf von RR Tännler ausging; meinerseits bestand zu keinem Zeitpunkt ein Anlass, Herrn RR Tännler zu kontaktieren!

(Abklärungen des Technischen Dienstes der Klinik haben ergeben, dass ein Verbindungsnachweis nach dieser Zeitspanne kaum möglich ist)."

b) Auf eine förmliche Zeugenbefragung kann in Übereinstimmung mit dem Antrag der Beschwerdeführer verzichtet werden, nachdem der Baudirektor schon am 19. September 2013 selber bestätigt hatte, dass er mit Dr. D. lange vor der öffentlichen Auflage der Gesuchsunterlagen und lange vor der Abstimmung der Gemeinde Risch eine telefonische Besprechung gehabt habe, in der er lediglich dessen Fragen beantwortet und ihn nicht dazu habe bewegen wollen, auf Opposition gegen das Projekt zu verzichten. Diese Aussage bestätigte der Baudirektor in seiner neuen Stellungnahme vom 3. Juni 2013, in der er ausführte, dass er im April 2010 mit Dr. D., den er im Übrigen persönlich kenne, telefonischen Kontakt aufgenommen habe, lange vor der öffentlichen Auflage der Zonenplanänderung sowie des Bebauungsplanes und somit lange bevor überhaupt das Planungsverfahren eingeleitet worden sei. Sein Anruf habe jedoch keineswegs bezweckt, Dr. D. zur Aufgabe seines Widerstands gegen das Vorhaben der Novartis und die Strassenentwidmung bzw. -verlegung zu bewegen. Ziel seines Anrufs sei einzig gewesen, die Gründe für die Opposition gegen die Verlegung der Strasse Richtung Böschenrot in Erfahrung zu bringen. Er

habe lediglich eine ihm persönlich bekannte und direkt betroffene Person über die verfahrensrechtlichen Grundlagen bei diesem Projekt und seine Aufgabe als Baudirektor informieren wollen, mehr nicht. Zu dieser Kontaktnahme sei er weder vom Gemeinderat Risch noch von der Bauherrschaft noch von irgendeiner anderen Person aufgefordert worden.

c) Die nach dem Bundesgerichtsentscheid gestützt auf das Replikrecht eingereichte Aktennotiz von Dr. med. D. bestätigt den vom Baudirektor nicht bestrittenen und vom Gericht von Anfang an als glaubwürdig erachteten Sachverhalt, nicht aber die von den Beschwerdeführern daraus gezogenen Schlussfolgerungen. So wird durch die schriftliche Aussage die Interpretation der Beschwerdeführer nicht bestätigt, der Anruf des Baudirektors sei "gemäss bestätigter Darstellung von Dr. D." in der vollen Absicht erfolgt, ihn zur Aufgabe seines Widerstands gegen das Vorhaben von Novartis und die Strassenentwurmung und -verlegung zu bewegen. Diese Interpretation liegt nicht auf der Hand und liesse sich auch nicht beweisen. Entsprechend vorsichtig äussert sich denn auch der Arzt in seiner schriftlichen Stellungnahme. Auch dass der Baudirektor gegenüber dem Gericht zunächst versucht hätte, zu "vertuschen", dass er selbst zum Hörer gegriffen habe, ergibt sich daraus für das Gericht nicht. Selbst wenn aber Dr. D. persönlich den Eindruck eines beabsichtigten Druckversuchs gehabt haben sollte, erscheinen dem Gericht die eine andere Motivation belegenden Aussagen des Baudirektors als glaubwürdig. Dass der Baudirektor ganz im Anfangsstadium des Projekts selber zum Hörer gegriffen hat, um mit einem an der Strasse in Meierskappel und damit in unmittelbarer Nähe des Projekts wohnhaften persönlichen Bekannten, der dem Projekt bekanntermassen kritisch gegenübersteht, über die verfahrensrechtlichen Grundlagen bei diesem Projekt und seine bezügliche Aufgabe als Baudirektor sprechen zu können, muss ihm als Regierungsvertreter zugestanden werden. Dass es ihm darum ging, vielleicht allfällige Unklarheiten oder Missverständnisse ausräumen zu können, war durch seine gesetzliche Aufgabe gerechtfertigt. Denn die Baudirektion war in jenem Zeitpunkt bereits mit dem Projekt politisch und durch die gesetzlich vorgesehene Zusammenarbeit mit der Gemeinde usw. befasst, hingegen noch lange nicht im Rahmen eines hängigen Beschwerdeverfahrens. In diesem Zusammenhang kommt das Gericht nicht umhin, die im Kanton Zug allseits bekannte und hier nicht weiter zu kommentierende Politik des Baudirektors zu erwähnen, bei umstrittenen Projekten in seiner Zuständigkeit vor der Anhängigkeit von Beschwerdeverfahren mitunter persönlich und direkt einzugreifen und unter Einbeziehung aller Beteiligten wenn möglich neue, vermittelnde Lösungen zu suchen, was gemäss Pressemeldungen bereits dazu geführt haben soll, dass es nicht zu weiteren Streit- und Beschwerdeverfahren und damit zu Verfahrensverzögerungen gekommen ist. Dies mag wohl auch hier Anlass für den Telefonanruf an

einen - als solchen kann er immerhin bezeichnet werden - alten "Bekanntem" gewesen sein, von dessen kritischer Haltung zu diesem Projekt er wusste und von dem er im Gespräch eventuell ja seinerseits auch eine "Belehrung" bzw. Ratschläge hätte entgegennehmen können. Eine Befangenheit wird aus dem hier zu beurteilenden Sachverhalt jedenfalls nicht ersichtlich.

10. Dass von Seiten der Novartis die jedem Bürger und jeder Bürgerin frei stehende politische Einschätzung geäußert worden ist, dass sich die Situation "durch den Wechsel von Regierungsräten" - übrigens auch von "Gemeinderatsmitgliedern" - nun als günstig erweise, bewirkt selbstverständlich keine Befangenheit auf Seiten der Regierung. Gleichzeitig beklagte Dr. Daniel Vasella gemäss demselben Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung vom 27. April 2010 aber auch die "harten Richtlinien", die der Kanton dabei vorgegeben habe. Und es kann angesichts der bekannten Dimensionen dieses Projektes sicher nicht argumentiert werden, dass es nicht um eine kantonale Vorlage gehe, sondern lediglich um die Revision der kommunalen Nutzungsplanung und den Erlass eines kommunalen Bauungsplans, worüber primär die Gemeinde Risch und in gewissem Umfang die Bauherrschaft die Bevölkerung zu orientieren hätten.

11. a) Zusammenfassend zeigt sich aufgrund der Akten und der auch nach der Rückweisung durch das Bundesgericht noch erfolgten Vorbringen und des zusätzlichen Beweismittels, dass es der Baudirektor bezüglich des vom Regierungsrat hier als Beschwerdeinstanz zu beurteilenden Geschäfts in keiner Hinsicht an der nötigen Distanz und Objektivität hat fehlen lassen. Er hat sich zu keiner Zeit spezifisch zur Beschwerdesache bzw. zur rechtlichen Würdigung von konkreten Anliegen der Beschwerdeführer in einem allfälligen Beschwerdefall geäußert, sondern er hat vielmehr generell über das Projekt und die allgemeine rechtliche Einschätzung durch die Regierung als politische Instanz informiert. Dabei hat er u.a. zu Recht die von den zuständigen Ämtern gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag und im Interesse der Sache gemachten Vorabklärungen erwähnt. Diese haben sich zwar immer auch am vorgegebenen politischen Willen der Direktionsführung bzw. der Regierung auszurichten. Deren Ergebnisse erscheinen aber jedenfalls sachlich begründet, wobei deren rechtliche Würdigung in einem allfälligen materiellen Beschwerdeverfahren wie erwähnt selbstverständlich offen bleiben muss. Die vom Baudirektor unternommenen Schritte und gemachten Erklärungen in der Öffentlichkeit und gegenüber den Beteiligten erfolgten - wie die Akten bestätigen - stets unter dem ausdrücklich oder implizit geäußerten Vorbehalt der noch offenen Entscheide, d.h. sie sind abgegeben worden ohne verbotene Einflussnahme auf den politischen Willen der betroffenen Behörden und Stimmbürger



und Stimmbürgerinnen und ohne Präjudizierung allfälliger Beschwerdeverfahren. Somit sind insgesamt keine Gründe ersichtlich, die den Anschein erweckten, der Baudirektor sei unzulässig vorbefasst oder befangen und eine unabhängige Instruktion der Beschwerden vom 20. Dezember 2011 durch die Baudirektion sei damit nicht mehr möglich.

b) Dies führt zur Abweisung der Beschwerde und zur Kostenpflicht der unterliegenden Beschwerdeführer (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Der Eiola AG ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Den Beschwerdeführern wird unter solidarischer Haftbarkeit eine Spruchgebühr von Fr. 2'000.- auferlegt.
3. Die Beschwerdeführer haben der Eiola AG unter solidarischer Haftbarkeit eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 1'000.- zu leisten.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (dreifach, mit Rechnung), an Regierungsrat Heinz Tännler, an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach), an die Rechtsvertreter des Gemeinderates Risch (im Doppel) sowie an die Rechtsvertreter der Eiola AG (im Doppel).

Zug, 4. Juli 2013

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am