



**Fall-Nr.:** B 2013/166  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 04.12.2014  
**Entscheiddatum:** 04.12.2014

### **Urteil Verwaltungsgericht, 04.12.2014**

**Ausstandspflicht, Art. 7 lit. b VRP (sGS 951.1) und Art. 29 Abs. 1 BV. Haben Vertreter der Gemeindeexekutive an der Offertausschreibung und an der Auswahl des Projekts teilgenommen, werden diese sich beim anschliessenden Entscheid faktisch in der Regel an ihren "Vorentscheid" gebunden fühlen, selbst wenn sie rechtlich daran nicht gebunden sind. Hinzu kommt konkret, dass eigene Grundstücke der Gemeinde zur Diskussion stehen. Unter diesen Umständen hat der Beschwerdeführer berechtigten Anlass für die Befürchtung, dass die Gemeindeexekutive bzw. jedenfalls ein Teil derselben nicht mehr imstand ist, die Einwände gegenüber dem Bauvorhaben mit hinreichender Unabhängigkeit zu prüfen. Das Verwaltungsgericht bejahte eine unzulässige Vorbefassung und hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Angelegenheit zur erneuten Durchführung des Überbauungsplan- und Baubewilligungsverfahrens an die Bewilligungsbehörde zurück (Verwaltungsgericht, B 2013/166, -> vgl. auch VerwGE B 2013/164 und B 2013/165 vom 4. Dezember 2014).**

#### **Entscheid vom 4. Dezember 2014**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**X.Y.,**

**Beschwerdeführer,**



## St.Galler Gerichte

gegen

**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Rechtsabteilung,  
Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

**Vorinstanz**,

**Z. AG**,

**Beschwerdegegnerin**,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Marcel Köppel, Grossfeldstrasse 40, 7320 Sargans,

**Politische Gemeinde K.**, Gemeinderat,

**Beschwerdebeteiligte**,

Gegenstand

**Überbauungsplan Q. / Teilstrassenplan "Änderung bzw. Neuklassierung A.-Weg  
Nr. 000 bzw. B.-gässli Nr. 001" / Baubewilligung (Überbauung Q.)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. Das Gebiet Q. umfasst die Grundstücke Nrn. 002, 003, 0004, 0005, 0006 und 0007, Grundbuch K. Diese stehen mit Ausnahme der Grundstücke Nrn. 0005 und 0006 im Eigentum der Politischen Gemeinde K. Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 0005, 0006 und 0008 ist die Z. AG. Die Grundstücke Nrn. 0005 und 0006 sind überbaut und liegen - zusammen mit einem Teil des südlichen Strassengrundstücks Nr. 003 - gemäss Zonenplan der Gemeinde K. vom 16. August 2002 in der Wohnzone W3. Das Grundstück Nr. 002 liegt in der Wohn- und Gewerbezone WG2 und die übrigen Grundstücke - mit Ausnahme einer kleineren Fläche in der Kernzone im Norden der Grundstücks Nr. 0007 - in der Wohnzone W2. Der nördlich des Gebiets in der Dorfkernzone liegende Bereich ist gemäss Schutzverordnung vom 6. November 2006



als Ortsbildschutzgebiet 2 festgelegt. Innerhalb des Ortsbildschutzgebietes befindet sich auf dem Grundstück Nr. 018 ein geschütztes Kulturobjekt (A.-Haus).

**b.** Im Jahr 2010 führte der Gemeinderat K. im Zusammenhang mit dem geplanten Weiterverkauf der Grundstücke Nrn. 0007, 0004, 002 und 009 einen Projektwettbewerb durch. Die eingegangenen fünf Projekte wurden durch ein Gremium, bestehend aus Mitgliedern des Gemeinderates und Fachexperten, am 10. September 2010 beurteilt. Am 24. Oktober 2011 reichte die Z. AG dem Gemeinderat K. ein Baugesuch für den Neubau von neun Mehrfamilienhäusern ein (act. G 12/9/12). Gleichzeitig mit dem Baugesuch legte der Gemeinderat K. vom 15. November bis 14. Dezember 2011 den Teilstrassenplan "Änderung/Neuklassierung Gemeindestrasse, B.-strasse Nr. 010/G2 und Nr. 011/G3 sowie Neuklassierung Gemeindewege, A.-Weg Nr. 000/W2 und B.-gässli Nr. 001/W2" (nachstehend: Teilstrassenplan) und den Überbauungsplan Q. mit besonderen Vorschriften (nachstehend: Überbauungsplan) vom 2. November 2011 öffentlich auf (act. G 12/9/11).

Der Überbauungsplan regelt für die vom Perimeter erfassten Grundstücke Nrn. 002, 003 (teilweise), 0004, 0005, 0006 und 0007 die Überbauung mit neun Baubereichen für zwei- bis dreigeschossige Bauten sowie mit je einem Baubereich für unterirdische Bauten und oberirdische Platzflächen. Zusätzlich legt er die Firstrichtung der Häuser, einen Grüngürtel, Privatgärten zu Wohnungen, Bäume (bestehend und neu), zwei Ein- und Ausfahrten zur Tiefgarage, Nebenerschliessungen, Besucherparkplätze, Unterflur-Abfallsammelbehälter sowie Fusswegverbindungen mit Richtungspunkten fest. In den besonderen Vorschriften (besV) sind Regelungen über Erschliessung, Bebauung, die Umgebungsgestaltung und die (Mehr-)Ausnützung enthalten. Der Überbauungsplan ermöglicht verschiedene Abweichungen von den Bauvorschriften (Mehrausnützung, Gebäude- und Firsthöhe, Gebäudelänge, Längenbeschränkung Dachaufbauten/Dacheinschnitte/Dachflächenfenster, Gebäudeabstände, Abstände zu den Gemeindewegen, Grenzabstände). Er bezweckt eine architektonische und ortsbaulich gute Gesamtüberbauung mit flächensparender Erschliessung (act. G 12/9/11). Der Teilstrassenplan legt den Neubau des Endstücks der B.-strasse fest, so dass die projektierte Strasse mit der bestehenden Strasse (Teilstrassenplan Q., genehmigt am 20. April 2010) eine Verbindung zwischen der Q.- und der C.-strasse bildet (act. G 12/9/1-8).



## St.Galler Gerichte

Die Baugesuchspläne sehen neun Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 74 Wohnungen und zwei Tiefgaragen - erschlossen mit je einer Zufahrt ab der B.-strasse - mit insgesamt 114 Parkplätzen (davon 8 Behindertenparkplätze) sowie 25 oberirdische Besucherparkplätze (davon 3 Behindertenparkplätze) vor; die Gebäude Vers.Nrn. 013-015 und 0016 sollen abgebrochen werden. Die Mehrfamilienhäuser weisen drei Grundtypen auf: Die dreigeschossigen Gebäude Nr. 4 und 7 haben einen fünfeckigen Grundriss, eine Gebäudelänge von 27.44 m, eine Gebäudehöhe von 9.66 m (Haus 4) bzw. 9.83 m (Haus 7) und eine Firsthöhe von 14.73 m (Haus 4) bzw. 14.9 m (Haus 7). Die dreigeschossigen Gebäude Nr. 1, 2, 3, 5 und 6 haben einen sechseckigen Grundriss, eine Gebäudelänge von 21.14 m (Haus 1) bzw. 24.14 m (Häuser 2-5 und 6), Gebäudehöhen zwischen 9.27 m (Haus 2) und 9.77 m (Haus 5) und Firsthöhen zwischen 13.85 m (Haus 2) und 14.53 m (Haus 5). Die zweigeschossigen Gebäude Nrn. 8 und 9 weisen einen fünfeckigen Grundriss, eine Gebäudelänge von 21.14 m (Haus 9) bzw. 24.14 m (Haus 8), eine Gebäudehöhe von 6.68 m (Haus 9) bzw. 7.3 m (Haus 8) und eine Firsthöhe von 11.26 m (Haus 9) bzw. 11.88 m (Haus 8) auf. Sämtliche Gebäude sollen ein Satteldach haben. Die Gebäude sollen nicht mit auskragenden Bauteilen, sondern nur mit Dacheinschnitten und zurückliegenden Balkonen versehen werden (act. G 12/9/12-16).

**c.** Die während der Auflagefrist unter anderen von X.Y., Eigentümer des Grundstücks Nr. 0017, Grundbuch K., erhobene Einsprache vom 12. Dezember 2011 (act. G 12/9/24) gegen die Überbauung und den Überbauungsplan wies der Gemeinderat K. mit Entscheid vom 14. Mai 2012 ab, soweit er darauf eintrat (act. G 12/9/48). Gleichzeitig erteilte er die Baubewilligung für die Überbauung Q. unter Auflagen und mit dem Vorbehalt, dass der Bauentscheid und alle darin enthaltenen Auflagen und Bedingungen erst in Rechtskraft erwachsen, wenn der Überbauungsplan und der Teilstrassenplan in Rechtskraft erwachsen seien (act. G 12/9/50). Den durch X.Y. erhobenen Rekurs gegen den Überbauungsplan und die Baubewilligung (act. G 12/1) wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem es am 25. Januar 2013 einen Augenschein an Ort durchgeführt hatte und Vergleichsverhandlungen gescheitert waren (act. G 12/22, 12/26), mit Entscheid vom 19. Juli 2013 ab, soweit es darauf eintrat (act. G 2).

## **B.**



a. Gegen diesen Entscheid erhob X.Y. mit Eingabe vom 5. August 2013 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 30. August 2013 beantragte er, der Überbauungsplan und die Baubewilligung seien aufzuheben; eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen (Antrag 1). Der Entscheid der Gemeinde K. sei "infolge Befangenheit aufzuheben und dürfe von ihr nicht erstinstanzlich gefällt werden" (Antrag 2). Das Begehren der Beschwerdegegnerin um Ersatz der ausseramtlichen Kosten sei abzuweisen (Antrag 3; act. G 7).

b. Am 28. August 2013 hat das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) den Überbauungsplan genehmigt (act. G 5). In der Vernehmlassung vom 11. September 2013 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und machte ergänzende Ausführungen (act. G 11). Die Beschwerdebeteiligte beantragte am 18. Oktober 2013 Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge (act. G 18). Die Beschwerdegegnerin liess mit Eingabe von Rechtsanwalt Dr. iur. M. Köppel, Sargans, vom 4. November 2013 beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen und der angefochtene Rekursentscheid zu bestätigen; der Bauentscheid vom 14. Mai 2012 samt Überbauungsplan und Teilstrassenplan sei zu bestätigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers (act. G 19).

c. Mit Replik vom 19. November 2013 bestätigte der Beschwerdeführer seine Anträge und Ausführungen (act. G 21).

d. Auf die Darlegungen der Parteien in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

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

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Der Beschwerdeführer ist als Eigentümer des Grundstückes Nr. 0017, welches von der südwestlichen Ecke des Gebiets des Überbauungsplans rund 25 m (mit Sichtkontakt; vgl. Augenscheinsprotokoll, act. G 12/22) und vom nächstgelegenen Baubereich knapp 50 m entfernt liegt, zur Anfechtung des Rekursentscheids legitimiert (Art. 64 in



Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; BGE 137 II 30 E. 2.2.3 und 2.3). Der von der Beschwerdegegnerin angeführte Umstand, dass das Grundstück des Beschwerdeführers nicht direkt an den Überbauungsplanperimeter angrenzt (act. G 19 S. 3), vermag das Rechtsschutzinteresse nicht in Frage zu stellen. Die Beschwerdeerklärung und -begründung entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP); soweit die Beschwerdegegnerin eine zureichende Begründung in Frage stellen lässt (act. G 19 S. 3), ist festzuhalten, dass der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer seinen Standpunkt ausreichend und verständlich darlegte. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Da jedoch mit der Beschwerde gegen den Rekursentscheid die Abweisung der Einsprache und die Erteilung der Baubewilligung notwendigerweise inhaltlich mit angefochten sind, ist auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten, als damit die Abweisung des Baugesuchs bzw. die Nichterteilung der Baubewilligung beantragt wird (Devolutiveffekt; vgl. BGer 1C\_150/2012 vom 6. März 2013 E. 1; BGE 134 II 142 E. 1.4). - Unbestritten blieb die Feststellung im angefochtenen Entscheid, dass die Einsprache an die Beschwerdebeteiligte und der Rekurs an die Vorinstanz sich sowohl gegen den Überbauungsplan als auch gegen die Baubewilligung richteten, der Teilstrassenplan jedoch nicht beanstandet worden war, weshalb letzterer nicht Verfahrensgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens hatte bilden können (act. G 2 S. 13 f. mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Auflage 2003, Rz 914). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet dementsprechend das vom vorinstanzlichen Entscheid Umfasste, d.h. die Rechtmässigkeit des Überbauungsplans und der Baubewilligung.

## 2.

**2.1.** Der Beschwerdeführer hatte im Schreiben vom 29. April 2012 die Beschwerdebeteiligte darum ersucht, das Geschäft an die nächste Instanz zu delegieren. Es habe sich gezeigt, dass der Gemeinderat beim vorliegenden Geschäft befangen sei. Als Verkäuferin des Bodens stehe die Gemeinde in einem beträchtlichen Interessenkonflikt. Dieser sei deutlich an der Einspracheverhandlung zu Tage getreten. Der Gemeindevertreter habe ausschliesslich zugunsten der Bauherrschaft argumentiert (act. G 12/9/44 S. 3). Im angefochtenen Entscheid hielt die Vorinstanz hierzu fest, in der



Einsprache (act. G 12/9/24) habe der Beschwerdeführer kein Ausstandsbegehren gestellt. Es habe deshalb für die Beschwerdebeteiligte auch kein Grund bestanden, in der angefochtenen Verfügung auf diese Bitte näher einzugehen (act. G 2 S. 15). Der Beschwerdeführer bestätigt im vorliegenden Verfahren den von ihm bereits im Schreiben vom 29. April 2012 - und damit vor Erlass des Einspracheentscheids vom 14. Mai 2012 - ausgeführten Standpunkt, dass der (erstinstanzliche) Entscheid wegen Befangenheit nicht von der Beschwerdebeteiligten hätte gefällt werden dürfen. Sie sei Verkäuferin des Bodens und an einem möglichst hohen Preis interessiert. Die Vertreter der Beschwerdebeteiligten seien von "ihrem" Projekt durch und durch überzeugt und könnten keine neutrale Haltung mehr einnehmen. Dies zeige sich unter anderem darin, dass er als Einsprecher mit unüblich hohen Verfahrenskosten belegt worden sei. Das Signal der Strafe sei deutlich gewesen und werde auch als solches empfunden. Zudem habe er anlässlich der Einspracheverhandlung den Vertreter der Beschwerdebeteiligten, U.T., darauf hingewiesen, dass aus seiner Sicht die Gemeinde infolge Befangenheit nicht entscheiden dürfe. Seines Wissens sei kein Protokoll erstellt worden. Er gehe aber davon aus, dass die Beschwerdegegnerin oder die Vertreter der Beschwerdebeteiligten die Grösse hätten, sich daran zu erinnern (act. G 7 S. 3).

**2.2.** Art. 6 EMRK garantiert das Recht auf ein faires Verfahren. Ein Gericht muss demnach unabhängig und unparteiisch urteilen und auch äusserlich den Anschein der Unabhängigkeit wahren (Meyer-Ladewig, EMRK-Handkommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2011, S.138). Nebstdem hat der Einzelne nach Art. 30 Abs. 1 BV Anspruch darauf, dass seine Sache von einem durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gericht ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Dieser Anspruch ist verletzt, wenn bei einem Mitglied des Gerichts - objektiv betrachtet - Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und der Gefahr der Voreingenommenheit begründen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein (BGE 133 I 1 E. 6.2 mit Hinweisen). Für nichtgerichtliche Behörden enthält Art 29 Abs. 1 BV eine ähnliche Garantie. Die Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichtsbehörden kann jedoch nicht ohne Weiteres auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren übertragen werden. Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden unter Berücksichtigung ihrer



gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation ermittelt werden (G. Steinmann, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 35 zu Art. 29 BV). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht die Rechtsprechung eine Ausstandspflicht in der Regel deshalb nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat (BGer 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2). Indessen ist in jedem Fall eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Behördenmitglieder, Beamte, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige haben gegebenenfalls von sich aus in den Ausstand zu treten (Art. 7 Abs. 1 VRP). Besonders schwere Fälle, insbesondere wenn erhebliche persönliche Interessen berührt sind, führen zu einem von Amtes wegen zu berücksichtigenden Nichtigkeitsgrund (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 4 zu Art. 9 VRPG). Ansonsten ist der unter Verletzung von Ausstandsgründen zustande gekommene Entscheid bloss anfechtbar. In besonders leichten Fällen kann ein Mangel im Rechtsmittelverfahren geheilt werden, wenn der Rechtsmittelinstanz dieselbe Prüfungsbefugnis wie der Vorinstanz zukommt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 178 mit Hinweis). Haben die Verfahrensbeteiligten auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen verzichtet, tritt nach Treu und Glauben von vornherein weder Nichtigkeit noch Anfechtbarkeit ein. Ein solcher Verzicht hat allerdings ausdrücklich zu erfolgen (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, N 7 zu § 5a). Von den Verfahrensbeteiligten kann nicht verlangt werden, zu prüfen, ob ein Kollegialbehördenmitglied oder ein Sachbearbeiter, der im Rahmen der Vorbereitung oder der Ausfertigung des Verwaltungsakts Verantwortung übernimmt, befangen sein könnte. Dieser hat nach Art. 7 Abs. 1 VRP von sich aus in den Ausstand zu treten, weshalb eine entsprechende Unterlassung auch noch im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren gerügt werden kann (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 196).

**2.3.** Ein Ausstandsbegehren hat sich immer gegen eine (oder mehrere) natürliche Personen zu richten, nicht aber gegen eine Gesamtbehörde (B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 75 f.). Dem Beurteilungsgremium der von der Beschwerdebeteiligten veranstalteten Offertausschreibung Q. gehörten - neben drei Fachexperten und dem Wettbewerbssekretariat - zwei Vertreter (Gemeindepräsident und ein Gemeinderat) der Beschwerdebeteiligten an (vgl. Bericht



des Beurteilungsgremiums vom 10. September 2010, act. G 12/8/1 S. 8). Der Umstand, dass eine politische Gemeinde im Rahmen der Ortsplanung (vgl. Art. 2, 4 und 28 ff. des Baugesetzes, sGS 731.1, BauG) planerische Massnahmen für eigene Grundstücke zu treffen hat, welche sie nach Durchführung der Planung und Überbauung zu verkaufen gedenkt, stellt an sich eine gängige Konstellation dar. Ein Beizug von Gemeindevertretern in einem frühen Verfahrensstadium erscheint vor allem bei komplexen Bauprojekten, wie es vorliegend zur Diskussion steht, sinnvoll. Da das Amt von Exekutivbehörden mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer, Aufgaben einhergeht (G. Steinmann, a.a.O., Rz. 35 zu Art. 29 BV), sind Exekutivbehörden von Gemeinden nicht allein zur neutralen Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen, sondern tragen zugleich eine besondere Verantwortung in der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben (vgl. BGer 1C\_150/2009 vom 8. September 2009, E. 3.5 mit vielen Hinweisen). Gerade diese systembedingten Unzulänglichkeiten des verwaltungsinternen Verfahrens haben zur Schaffung unabhängiger richterlicher Instanzen geführt, deren Aufgabe es ist, gegebenenfalls in materieller Hinsicht korrigierend einzugreifen.

**2.4.** Aus dem vom Beschwerdeführer eingereichten Info-Blatt der Beschwerdebeteiligten vom Oktober 2013 (act. G 21 Beilage) lässt sich allenfalls eine einseitig wertende Darstellung von Gegebenheiten entnehmen. Ein Ausstandsgrund kann auf dieser Grundlage für sich allein noch nicht als dargetan gelten. Haben jedoch - wie vorliegend - Vertreter der Gemeindeexekutive an der Offertausschreibung und an der Auswahl des Projekts teilgenommen, werden diese sich beim anschliessenden Entscheid über die Baubewilligung und den Überbauungsplan faktisch in der Regel an ihren "Vorentscheid" gebunden fühlen, selbst wenn sie rechtlich daran nicht gebunden wären. Hinzu kommt konkret, dass eigene Grundstücke der Beschwerdebeteiligten zur Diskussion stehen. Unter diesen Umständen hatte der Beschwerdeführer berechtigten Anlass für die Befürchtung, dass die Gemeindeexekutive bzw. jedenfalls ein Teil derselben nicht mehr imstand war, die Einwände gegenüber dem Bauvorhaben mit hinreichender Unabhängigkeit zu prüfen. Es bestand m.a.W. der Anschein, dass zumindest die an der Projektauswahl beteiligten Personen in Bezug auf das Überbauungsplan- und Baubewilligungsverfahren sich bereits festgelegt hatten. Das Einspracheverfahren muss jedoch sicherstellen, dass im Rahmen des rechtlichen Gehörs die verschiedenen Interessen berücksichtigt werden. In diesem Sinn darf



Verwaltungshandeln im Vorfeld den Einspracheentscheid nicht vorwegnehmen. In dem zur Publikation bestimmten BGer 1C\_914/2013 vom 26. Juni 2014 erachtete es das Bundesgericht deshalb in einem analogen Fall als gerechtfertigt, die Zulässigkeit der Vorbefassung der dort betroffenen Gemeinderatsmitglieder sinngemäss nach denselben Kriterien zu beurteilen, wie sie für das Gerichtsverfahren entwickelt wurden (BGer 1C\_914/2013 a.a.O., E. 6.2). Vorliegend haben zwei Gemeinderatsmitglieder bei der Projektauswahl mitgewirkt und ihre Stimme abgegeben. Der später aufgelegte Überbauungsplan mit Bauprojekt weist gegenüber einer der vom Beurteilungsgremium ausgewählten Vorstudien (vgl. Bericht des Beurteilungsgremiums, act. G 12/8/1 Anhang 1 S. 5 und G 12/8/2) keine namhaften Änderungen oder Präzisierungen auf. Angesichts dieser Umstände lässt sich der Anschein der Befangenheit, d.h. die Möglichkeit, dass die Haltung der im Beurteilungsgremium vertretenen Gemeinderäte für die späteren Planentscheide vorbestimmt war, nicht von der Hand weisen (vgl. auch BGer 1C\_914/2013 a.a.O., E. 7.2 und Kommentar G. Steinmann, in: ZBI 115/2014 S. 562-564). Dementsprechend konnten sie auch die gegen den Überbauungsplan und das Baugesuch erhobenen Einsprachen nicht ohne Anschein der Befangenheit beurteilen. Wenn die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz die entsprechende Rüge nicht prüften und guthiessen, verletzten sie damit Art. 29 Abs. 1 BV. Der vorinstanzliche Entscheid lässt sich daher im Lichte des zitierten Bundesgerichtsentscheides und im Sinne einer Verschärfung der Praxis gegenüber GVP 2013 Nr. 47 nicht aufrecht erhalten. Die Angelegenheit ist zu neuem Entscheid über den Überbauungsplan und das Baugesuch in korrekter personeller Besetzung - der Gemeindepräsident Dr. O.S. und der Gemeinderat R.M. haben beim neuen Entscheid in den Ausstand zu treten - an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen.

In Anbetracht der Tragweite, der Bedeutung und des Umfangs des geplanten Bauvorhabens sowie der zeitlichen Verhältnisse und mit Blick darauf, dass sich die gleichen bzw. ähnliche Rechtsfragen erneut stellen werden, wenn die Beschwerdebeteiligte in korrekter Zusammensetzung neu entscheiden wird, rechtfertigt es sich jedoch, zum vorliegenden Überbauungsplan und zur Baubewilligung auch hinsichtlich der materiellen Einwände nachstehend (E. 3 und 4) Stellung zu nehmen.

### 3.



**3.1.** Der Zonenplan stellt als Rahmennutzungsplan die allgemeine Grundordnung für die Bodennutzung auf. Entspricht ein Bauvorhaben dem Zweck der entsprechenden Nutzungszone (Art. 22 Abs. 2 lit. a des Raumplanungsgesetzes, SR 700; RPG), ist darüber hinaus zu klären, ob die Regelbauweise im betroffenen Gebiet anhand von Sondernutzungsplänen ausgestaltet und verändert wurde. Dazu zählen Pläne, die für ein bestimmtes Gebiet die Art und Weise des Bauens näher regeln, ferner projektbezogene Spezialpläne und schliesslich Pläne, die das für konkrete Projekte benötigte Land bzw. deren Erschliessung sichern wollen (P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 238). Sondernutzungspläne werden als planerische Instrumente eingesetzt, wenn es auf Grund der konkreten örtlichen und baulichen Situationen sinnvoll erscheint, im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG von den allgemein gehaltenen Regelbauvorschriften bzw. Zonenbestimmungen abzuweichen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 144 und 147). Planungsbehörde ist im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Während für Erlass und Änderung von Baureglement und Zonenplan die Bürgerschaft zuständig ist, werden Schutzverordnungen und Sondernutzungspläne von der zuständigen Gemeindebehörde erlassen und geändert (Art. 29 f. BauG; Heer, a.a.O., Rz. 63). Ihr kommt dabei ein Entscheidungsspielraum zu. Die Ausübung des Ermessens hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740). Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessensüberprüfung (BGE 127 II 242; BGE 118 Ib 397). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Hält sich die politische Gemeinde an die erwähnten Schranken, wahrt dieses den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung (Art. 3 Abs. 2 BauG). Demgegenüber ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, indem es lediglich zur Rechtskontrolle befugt ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid noch innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, ist noch keine Rechtsverletzung gegeben,



selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Dies ist der Fall, wenn Ermessen ausgeübt wird, wo der Rechtssatz keines einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr dies gestattet ist. Beim Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde formell zwar an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt, der Entscheid ist aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern unhaltbar; er steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, 6. Aufl., Rz. 460 ff.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740).

**3.2.** Nach Art. 22 Abs. 1 BauG kann der Überbauungsplan für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet, wie für ein Quartier, die Erschliessung und die besondere Bauweise ordnen (GVP 1995 Nr. 93 S. 214). Der Überbauungsplan besteht aus einer planlichen Darstellung und den dazugehörigen Bauvorschriften (Art. 22 Abs. 2 BauG). Er bezweckt insbesondere eine architektonisch und hygienisch gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepassten Überbauung, die Gestaltung sowie die Erschliessung zusammenhängender Flächen. Dafür dürfen grundsätzlich Zahl, Art, Lage, äussere Abmessungen, Geschosszahl, Durchmischung der Nutzung und weitere bauliche Einzelheiten der im Planungsgebiet zu erstellenden Bauten und Anlagen abweichend von den Regelbauvorschriften bestimmt werden (Hänni, a.a.O., S. 241 mit Hinweisen; betreffend Geschosszahl: GVP 2003 Nr. 19 S. 73). Art. 23 BauG sieht zwei Arten von Überbauungsplänen vor, den Baulinienplan und den Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften (besV). Letzterer regelt die besondere Bauweise, vor allem hinsichtlich der Baumasse und der Ausnützungsziffer. Dabei kann unter Beibehaltung der Zweckbestimmung der Zone von den allgemeinen Zonenvorschriften abgewichen werden (Art. 23 lit. b BauG). Der Zweck der betroffenen Zone ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenarten (Art. 11 ff. BauG). Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Abweichungen von Regelbauvorschriften materiell als Zonenplanänderung zu qualifizieren sind, kann nicht generell beantwortet werden. Sie ist anhand der konkreten Umstände im Einzelfall zu beurteilen (VerwGE B 2008/124 vom 24. März 2009).



**3.3.** Das vorliegend betroffene Gebiet ist - mit Ausnahme einer kleineren Fläche in der Kernzone im Norden des Grundstücks Nr. 0007, eines Spickels in der Wohnzone W3 und des Grundstücks Nr. 002 in der Wohn- und Gewerbezone WG2 - der Wohnzone W2 zugeteilt, für welche die Erstellung von freistehenden oder zusammengebauten zweigeschossigen Häusern vorgesehen ist (Art. 9 des Baureglements der Gemeinde K. vom 15. Dezember 2009, in Vollzug seit 14. Juni 2010; BauR). In dieser Zone betragen die Grenzabstände 4 m (klein) und 8 m (gross), die Gebäudelänge 24 m, die Gebäudehöhe 8 m und die Firsthöhe 11 m; die zulässige Ausnützung liegt bei 0.5. Es gilt die Empfindlichkeitsstufe II gemäss Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41, LSV; Art. 9 BauR). Die gleichen Regelbauvorschriften haben in der Wohn- und Gewerbezone WG2 Gültigkeit, wobei die Empfindlichkeitsstufe III der LSV anwendbar ist. In der Wohnzone W3 sind - bei einer zulässigen Ausnützung von 0.7 - Bauten mit drei Vollgeschossen, einer Gebäudehöhe von 11 m und einer Firsthöhe von 14 m gestattet; es sind Grenzabstände von 6 m (klein) und 12 m (gross) einzuhalten. In der Kernzone sind 4 Vollgeschosse möglich und ein Grenzabstand von 4 m (klein und gross) vorgeschrieben. In sämtlichen Bauzonen dürfen sodann Dachaufbauten und -einschnitte sowie Dachflächenfenster zusammen höchstens die Hälfte der Länge der jeweiligen Gebäudeseite einnehmen. Zudem dürfen Dacheinschnitte sowie Dachflächenfenster je maximal 1/6 der vertikalen Dachfläche betragen (Art. 20 Abs. 1 BauR).

**3.4.** Für einen Überbauungsplan nach Art. 22 BauG wird kein Mindestflächenmass vorgeschrieben. Während das Plangebiet des Gestaltungsplans zumindest so gross sein muss, dass damit eine Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung erreicht werden kann (Art. 28 Abs. 1 BauG) und es sich demzufolge um eine zweckmässige Arealgrösse bzw. eine grössere zusammenhängende Fläche handeln muss (Heer, a.a.O., Rz. 155 und Anhang 3 S. 383), spricht das Gesetz beim Überbauungsplan mit besV lediglich von einem engen, bestimmten Gebiet (Art. 22 Abs. 1 BauG). Für die Gewährung einer Mehrausnützung ist zusätzlich erforderlich, dass die Grösse des Grundstücks dies rechtfertigt (Art. 27 BauG). Mit dieser offenen Umschreibung wollte der Gesetzgeber den unterschiedlichen örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen. Einzige Anforderung an den Perimeter des Überbauungsplans ist also, dass damit die raumplanungsrechtlichen Planungsgrundsätze und -ziele verwirklicht werden können, womit unter Umständen selbst eine Parzelle für lediglich



ein Gebäude, zum Beispiel ein höheres Haus im Sinn von Art. 68 f. BauG, als Plangebiet in Frage kommt. Mit dem Überbauungsplan darf dann eine Mehrausnutzung gewährt werden, wenn ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht wird, die Grösse des Grundstückes dies rechtfertigt und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigt werden (Art. 27 BauG). Eine gegenüber der Regelbauweise gleichwertige Beeinträchtigung haben die Nachbarn zu dulden (GVP 1976 Nr. 51, S. 124). Ob ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung vorliegt, beurteilt sich anhand der in Art. 1 und 3 RPG festgelegten Planungsziele und Grundsätze (Heer, a.a.O., Rz 145). Art. 10 BauR sieht für eine Überbauung eines grösseren, zusammenhängenden und zweckmässig abgegrenzten Gebietes die Gewährung einer Mehrausnutzung durch einen Überbauungsplan bis zwanzig Prozent vor.

#### 4.

**4.1.** Der konkret in Frage stehende (aus formellen Gründen aufgehobene) Überbauungsplan regelt für die vom Perimeter erfassten Grundstücke Nrn. 002, 003 (teilweise), 0004, 0005, 0006 und 0007 die Überbauung mit neun Baubereichen, davon zwei Baubereiche für zweigeschossige Bauten und sieben Baubereiche für zwei- bis dreigeschossige Bauten. Für die dreigeschossigen Baubereiche (mit drei Vollgeschossen) sieht der Überbauungsplan eine Gebäudehöhe von 11 m und eine Firsthöhe von 15 m vor; für die zweigeschossigen Baubereiche betragen die entsprechenden Werte 8 m und 12 m (Art. 4 besV). Der Gebäudeabstand beträgt einheitlich mindestens 5 m. In sämtlichen Baubereichen ist eine Gebäudelänge von 30 m erlaubt (Art. 4 besV). Dachaufbauten, Dacheinschnitte und Dachflächenfenster dürfen auf bis maximal 75 % der Gebäudelänge erstellt werden (Art. 4 Abs. 4 besV). Sodann erlaubt der Überbauungsplan ein Abweichen vom Abstand zu den Gemeindewegen (Art. 3 besV). Es wird eine Mehrausnutzung von maximal 20 %, entsprechend einer Bruttogeschossfläche von 8'712 m<sup>2</sup>, eingeräumt (Art. 7 besV). Der Überbauungsplan bezweckt eine architektonische und ortsbaulich gute Gesamtüberbauung mit flächensparender Erschliessung (act. G 12/9/9-11). Wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren beanstandet der Beschwerdeführer unter anderem eine unzulässige materielle Zonenplanänderung durch den Überbauungsplan in dem Sinn,



dass eine Überbauung in der Wohnzone W2 gutgeheissen worden sei, die nicht einmal in der Zone W3 zulässig wäre (act. G 7 S. 1, G 21 S. 1).

### 4.2.

**4.2.1.** In der Stellungnahme vom 30. November 2012 führte das AREG unter Einbezug der Stellungnahmen der Sektion Wasserbau des Tiefbauamtes (TBA) vom 7. November 2012 und der Kantonalen Strasseninspektorats, Abteilung Gemeindestrassen, vom 15. November 2012 unter anderem aus, dass der Überbauungsplan verschiedene Abweichungen von der Regelbauweise (in der Stellungnahme aufgelistet) vorsehe. Daraus ergebe sich insbesondere, dass für die Baubereiche, die in der Wohnzone W2 liegen würden, die Regelbauweise der Wohnzone W3 erlaubt würden und die Firsthöhe zudem um einen Meter über der Regelbauweise der Wohnzone W3 liege. Die im Überbauungsplan um einen Meter über der Regelbauweise festgelegte Firsthöhe bewirke eine steilere Dachneigung. Auch wenn die Firsthöhe aus ortsbaulichen Interessen selbst noch über dem in der Wohnzone W3 zulässigen Mass liege, so würden auf der anderen Seite mit der Anordnung der Baubereiche die Grenzabstände gegenüber den umliegenden Grundstücken über das in der Wohnzone W3 festgelegte Mindestmass erhöht bzw. teilweise markant darüber hinaus gehen. Aus ortsplannerischer Sicht mache eine Verdichtung und Mehrausnutzung an dieser Lage Sinn und entspreche dem Gebot eines haushälterischen Umganges mit dem Boden. Die Interessen des Beschwerdeführers seien nicht stärker beeinträchtigt. Sein Grundstück liege nämlich südlich des Überbauungsplan-Gebiets, so dass eine Überbauung nicht zu einer Beeinträchtigung des Grundstücks (Schattenwurf) führen sollte. Der Baubereich für das Gebäude Nr. 5 sei derart angepasst worden, dass der kleine Grenzabstand neu einen Abstand von 8.5 m aufweise. Auf der Seite des D.-weges sei ein Abstand von minimal 12 m vorgesehen. Der Abstand der Fassade des Gebäudes Nr. 5 zur südöstlichen Ecke des Überbauungsplan-Gebietes betrage ca. 25 m. Das Gebäude Nr. 5 stehe sodann in einer derartigen Entfernung, dass die Interessen des Beschwerdeführers nicht beeinträchtigt würden (act. G 12/15).

**4.2.2.** Im angefochtenen Entscheid kam die Vorinstanz zum Schluss, weil der Überbauungsplan die Baubereiche festlege und Bauten mit Ausnahme der



Eingangsbereiche nur innerhalb der Baubereiche erstellt werden dürften (Art. 4 Abs. 2 und 3 besV), würden sich die allgemein geltenden Abweichungen von der Gebäudelänge sowie von den Gebäude- und Grenzabständen deutlich relativieren. Die längsten Baubereiche (4 und 7) würden nur die Realisierung von Gebäuden mit einer Länge von rund 27.5 m ermöglichen. Aufgrund der Dimensionierung der übrigen Baubereiche seien dort nur Bauten mit maximal 25 m Gebäudelänge möglich. Der mögliche Gebäudeabstand betrage zwischen 5 m (zwischen den Baubereichen 1 und 3) und 40 m (zwischen den Baubereichen 3 und 6). Der kleine und grosse Grenzabstand gegenüber den umliegenden Grundstücken entspreche mindestens den Regelbauvorschriften. Soweit der Überbauungsplan in der Wohnzone W2 dreigeschossige Bauten erlaube, würden mindestens die reglementarisch für die Wohnzone W3 vorgeschriebenen Grenzabstände von 6 bzw. 12 m eingehalten. Teilweise würden die Grenzabstände auch erheblich vergrössert, so etwa für den Baubereich 6 (grosser Grenzabstand von rund 24 m statt 12 m), für den Baubereich 5 (kleiner Grenzabstand 8 m statt 6 m, grosser Grenzabstand 12.5 m statt 12 m) und den Baubereich 3 (rund 30 m kleiner Grenzabstand statt 6 m bzw. grosser Grenzabstand 13 m statt 12 m; act. G 2 S. 18).

### 4.3.

**4.3.1.** Im Fall einer materiellen Prüfung wäre zu klären, ob beim in Frage stehenden Vorhaben von einem im Vergleich zu einer zonengemässen Überbauung besseren Projekt ausgegangen werden könnte. Laut Planungsbericht soll der Überbauungsplan ein Bebauungskonzept ermöglichen, das einen sinnvollen Übergangsbereich zwischen dem Dorfkern und den umliegenden Quartieren schafft. Im Weiteren soll die Freihaltung eines Abstands zum geschützten Gebäude auf Grundstück Nr. 018 und ein Grüngürtel ermöglicht werden (act. G 12/9/10). Von Seiten der Beschwerdebeteiligten wurde anlässlich des Augenscheins vom 25. Januar 2013 ausgeführt, dass bei der Überbauung (Projekt) ein Augenmerk namentlich auf die Körnung und Gliederung gelegt worden sei. Die Überbauung solle einen erweiterten Ring um den bestehenden Dorfkern mit viel Freifläche und eigenständigem Charakter bilden. Sie nehme Rücksicht auf die bestehenden Bauten und das Ortsbild. Der inneren Verdichtung sei im Nahbereich des Dorfzentrums hohes Gewicht beizumessen. Ein Quartier mit beliebigen Einfamilienhäusern würde dem Charakter des Ortsbildes nicht gerecht werden (act. G



11/22 S. 17 f.). Im angefochtenen Entscheid legte die Vorinstanz in diesem Zusammenhang dar, das Einbetten einer verdichteten und gleichzeitig mit viel Aussenraum ausgestatteten Überbauung mache Sinn. Ansatz der Planungsbehörde sei, die Gestaltung und Volumetrierung der Gebäude im Dorfkern zu übernehmen. Nicht übernommen werden solle hingegen die Anordnung der bestehenden Gebäude im Dorfkern. Zwar sehe auch der Überbauungsplan platzähnliche Anordnungen vor. Es würden aber umgekehrt grosszügige Grüngürtel am südöstlichen und nordöstlichen Rand des Gebiets freigehalten. Die Konzentration auf relativ schlanke und hohe Gebäude führe zu erheblichen Freiräumen und offenen Plätzen. So betrage die Gesamtfläche der überbaubaren Bereiche gemäss Planbericht 2'926 m<sup>2</sup>, während die Fläche des Grüngürtels 2'917 m<sup>2</sup>, der Privatgärten zu den Wohnungen 2'708 m<sup>2</sup> und die Platzflächen, Wege sowie Parkplätze eine Fläche von 4'092 m<sup>2</sup> aufweisen würden. Die Baubereiche würden sich somit auf nur rund 1/5 der Gesamtfläche konzentrieren. Mit dieser eher lockeren Überbauung und den Grüngürteln werde auf die Besonderheiten im Gebiet Q. und seine Nähe zum Ortskern reagiert. Die abgeschrägten Kuben würden den Eindruck einer lockeren Bebauung zusätzlich verstärken. Es werde auf die unmittelbar an die geschützte Kernzone angrenzenden Gebäude und diejenigen im Süden und Osten Rücksicht genommen, indem die neuen Baubereiche entweder einen grösseren Abstand einhalten oder mit der schmalen Firstseite gegen diese gestellt würden. Die Überbauung passe sich somit der Umgebung an. Der Bezug zu den Gebäuden im Dorfkern sei in gestalterischer Hinsicht nachvollziehbar. Weiter ermögliche der Überbauungsplan eine flächensparende Erschliessung durch die beiden Tiefgaragen und eröffne mit den beiden öffentlichen Wegen geeignete Fusswegverbindungen. Nach Regelbauweise würde die Erschliessung der Einzelparzellen viel mehr Boden beanspruchen. Mit einer Bebauung nach Regelbauweise könnte weder den besonderen Gegebenheiten noch dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung Rechnung getragen werden. Der Überbauungsplan ermögliche somit ein besseres Projekt als dies nach Regelbauweise der Fall wäre. Die dargestellten Planungsabsichten lägen im öffentlichen Interesse (haushälterische Bodennutzung, Rücksicht auf das Schutzobjekt, ortsbauliche Gründe; act. G 2 S. 20 f.).

**4.3.2.** Angesichts der geschilderten Gegebenheiten liesse sich der Schluss der Vorinstanz, dass die Vorschriften des Überbauungsplans eine gute Einordnung



vorgeben würden, nicht beanstanden. Die Schlussfolgerung, dass der Überbauungsplan eine bessere Überbauung als nach Regelbauweise ermögliche, erschiene insbesondere deshalb zutreffend, weil im Rahmen der Realisierung einer einheitlichen Architektur und eines ortsbaulichen Konzeptes Baufelder verdichtet, die Zu- und Wegfahrt konzentriert sowie Begegnungsflächen und ein Grüngürtel gesichert werden könnten.

**4.4.** Der Beschwerdeführer würde aufgrund des Überbauungsplans und der damit ermöglichten Mehrausnutzung von 20% keine erheblichen Beeinträchtigungen erleiden. Vielmehr würde er von einem grösseren Grenzabstand profitieren, als er nach Regelbauweise vorgeschrieben wäre, wodurch die höhere Firsthöhe kompensiert würde. Nach Regelbauweise wäre ein Mehrfamilienhaus mit einer durchgehenden Länge von 24 m, einer Höhe von 8 m und einer Firsthöhe von 11 m bei einem Grenzabstand von 8 m nordwestlich des Grundstücks des Beschwerdeführers zulässig, wohingegen das Gebäude Nr. 5 des geplanten Projektes eine Länge von 14.72 m bei einem (im Vergleich zur Regelbauweise) vergrösserten Grenzabstand aufweist (vgl. Überbauungsplan, act. G 11/9/11). Sodann ist festzuhalten, dass die Gebäudehöhe (Fassadenbereich) sich stärker auf die Belichtung der Nachbarliegenschaften auswirkt als die weiter entfernte Firsthöhe, zumal der Firstbereich eines Gebäude in der Regel die Länge der Fassade nicht erreicht. Die Beschattung durch die erhöhte Firsthöhe würde sich zudem insofern auf die Nachbarliegenschaften (einschliesslich derjenigen des Beschwerdeführers) nicht auswirken, als diese südlich des Plangebiets liegen. Im Bereich der Gebäude 8 und 9, wo am ehesten eine Beeinträchtigung von Nachbarliegenschaften in Betracht stünde, lägen die Gebäude- und Firsthöhen insgesamt im Bereich der Regelbauvorschriften für die Wohnzone W 2 (Unterschreitung der Gebäudehöhe um 0.7 bzw. 1.32 m, Überschreitung der Firsthöhe um 0.88 bzw. 0.26 m). Von daher erschiene eine erhebliche Beeinträchtigung der Nachbarliegenschaften im Sinn von Art. 27 BauG nicht dargetan.

**4.5.** Im unveröffentlichten VerwGE B 2008/124 vom 24. März 2009 kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, die Zulassung von zwei drei- bzw. viergeschossigen Bauten von 79.5 und 98.5 m Länge in einer Wohnzone W2 mit einer erlaubten Gebäudelänge von 36 m habe materiell keine Zonenplanänderung zur Folge. Hierbei



berücksichtigte das Gericht, dass von der vom Gestaltungsplan erfassten Fläche von 12'520 m<sup>2</sup> lediglich 3'100 m<sup>2</sup> zur Überbauung vorgesehen waren. Das Verwaltungsgericht hatte sodann in einem in GVP 2003 Nr. 19 teilweise veröffentlichten Urteil vom 26. Juni 2003 entschieden, in einer dreigeschossigen Bauzone sei die Errichtung von vier- bzw. fünfgeschossigen Bauten mit Attikageschoss auf einer Teilfläche des Überbauungsplans mit den Planungsgrundsätzen vereinbar, weshalb von keiner schleichenden Zonenplanänderung gesprochen werden könne. Im Urteil B 2011/182 vom 3. Juli 2012 führte das Gericht aus, es liege in der Natur der Sache, dass eine verdichtete Bauweise Abweichungen von der Regelbauweise bedinge. Dementsprechend sei es zulässig, die Gebäudemasse und die Geschossigkeit innerhalb eines Plangebiets entsprechend den jeweiligen konkreten Verhältnissen differenziert zu regeln. Die Konzentration auf wenige Bauten habe vorliegend eine verdichtete Überbauung entlang zweier Erschliessungsstränge zur Folge. Dadurch würden beachtliche Freiräume zwischen den Bauten geschaffen, womit dem städtebaulichen Ansatz "Verdichtung zu Gunsten grosszügiger Freiflächen" optimal Rechnung getragen werde (Urteil B 2011/182, a.a.O., E. 5.5.5). - Unter Hinweis auf diese Rechtsprechung kam die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zum Schluss, wohl lasse der Überbauungsplan in der Wohnzone W2 ein zusätzliches Vollgeschoss, eine Mehrausnützung, erhöhte Gebäudelängen sowie Gebäude- und Firsthöhen zu. Diese Abweichungen seien indessen beschränkt auf die eng umgrenzt festgelegten und konkret positionierten Baubereiche, die gegenüber den angrenzenden Liegenschaften zum Teil höhere Abstände aufweisen würden, als dies nach Regelbauweise erforderlich wäre. Dadurch würden auch zusammenhängende Freiflächen ermöglicht, die mit einer Überbauung nach Regelbauweise nicht erreicht werden könnten. In Betracht zu ziehen sei auch, dass in dem in der Wohnzone W3 liegenden Gebiet dreigeschossige Gebäude möglich wären. Dort und angrenzend zur Wohn- und Gewerbezone WG2 würden sich die Abweichungen zum Teil auf die Firsthöhe und die Gebäudelänge beschränken. Insgesamt erfolge eine differenzierte Überbauung. Der Überbauungsplan habe keine materielle Zonenplanänderung zur Folge (act. G 2 S. 27). - Die vorerwähnten Darlegungen wären im Fall einer materiellen Prüfung zu bestätigen. Ein konkreter Anlass, sie in Zweifel zu ziehen, ergäbe sich auch aus den Einwendungen des Beschwerdeführers nicht. Insbesondere würde es an



Anhaltspunkten für eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung durch die Vorinstanz fehlen.

### 4.6.

**4.6.1.** Die Gemeinde K. ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgenommen (vgl. Verordnung zum Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, VISOS, SR 451.12); dieses ist für den Kanton St. Gallen seit 1. Mai 2010 in Kraft. Die Bewertung kommt im Schutzziel "A" (Erhalten der Substanz) zum Ausdruck, wonach alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (vgl. Erläuterungen zum ISOS, hrsg. vom Bundesamt für Kultur, Bern 2011, abrufbar unter [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch)). Die Vorinstanz führte mit Hinweis auf Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; NHG) und die einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGer 1A.142/2004 vom 10. Dezember 2004, E. 4.2) aus, diese Schutzbestimmung gelte nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben, wozu auch das Baubewilligungsverfahren zähle, werde der Schutz von Ortsbildern durch kantonales oder kommunales Recht gewährleistet (act. G 2 S. 22 f.).

**4.6.2.** Der von den Bundesinventaren ausgehende Schutz ist nach der Rechtsprechung (BGE 135 II 209 E. 2.1) an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen. In BGE 135 II 209 (E. 2.1) bestätigte das Bundesgericht, dass der ISOS-Schutz lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise gilt und bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben - wozu die Nutzungsplanung zählt - der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet wird. Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der



Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung. Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht für die Kantone und Gemeinden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung und zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 E. 2.1). Der grundeigentümergebundene Schutz der Ortsbilder - auch derjenigen von nationaler Bedeutung - mit geeigneten planerischen Massnahmen ist Sache der Kantone resp. der Politischen Gemeinden (Heer, a.a.O., Rz. 1088; J. Rohrer, in: Kommentar NHG, Zürich 1997, 1. Kap., Rz. 34). Gemäss Art. 98 Abs. 1 lit. f BauG sind künstlerisch oder geschichtlich wertvolle Bauten oder Bauteile zu erhalten. Als Schutzmassnahmen sind Zonen-, Überbauungs- oder Gestaltungspläne zu erlassen (Art. 99 Abs. 2 BauG). Vom Erhaltungsziel abweichende Eingriffe in die im Richtplan bezeichneten Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung dürfen nur vorgenommen werden, wenn sich ein gewichtiges, das Interesse an der Erhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt (Art. 98 Abs. 2 BauG; vgl. auch Heer, a.a.O., Rz. 1054).

**4.6.3.** Das Gebiet Q. ist gemäss Zonenplan vom 15. August 2002 als Bauzone ausgeschieden. Die kommunale Schutzverordnung vom 6. November 2006 (Genehmigungsdatum) sieht für das Gebiet keine Baubeschränkungen (im Vergleich zur Regelbauweise) bzw. keine gestalterischen Vorgaben vor. Nach Inkrafttreten des ISOS am 1. Mai 2010 erfolgte keine Anpassung der kommunalen Schutzverordnung. - Der Beschwerdeführer bestätigt im vorliegenden Verfahren seinen Standpunkt, wonach das gesamte Gebiet der Q. im Rahmen des Ortsbildschutzes und des Schutzes der Umgebung nicht zu bebauen und damit die aktuell bestehende Freifläche mit Obstbäumen zu erhalten sei. Das Inventar sei nicht gebührend berücksichtigt worden. Sowohl das AREG als auch der Denkmalschützer hätten in diesem Punkt versagt und würden erst nachträglich versuchen darzulegen, wie sie ISOS berücksichtigt hätten. Diese Schutzbehauptungen seien ärgerlich und unwürdig (act. G 7). Die Ausführungen des Denkmalpflegers vom 28. März 2013 würden (zwischen den Zeilen) zeigen, dass er sich bei seiner Mitarbeit im Projektwettbewerb nicht bewusst gewesen sei, dass ISOS



die zu verbauenden und zum Teil die benachbarten Grundstücke schütze (act. G 21). - Das AREG hatte sich am 4. April 2013 unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 28. März 2013 geäussert (act. G 12/33). In der erwähnten Stellungnahme führte die Denkmalpflege unter anderem aus, die Einstufung des Ortsbildes von K. als Umgebungszone II mit dem Prädikat "a" würde an sich für eine vollständige Freihaltung des Gebietes sprechen. In der Interessenabwägung zwischen vollständiger Berücksichtigung des ISOS und den entgegenstehenden Interessen seien jedoch die konkreten Verhältnisse zu berücksichtigen. Das Gebiet Q. sei bereits eingezont gewesen, als die Denkmalpflege im Sommer 2010 angefragt worden sei, den Wettbewerb im Vorfeld des Überbauungsplanes zu begleiten. Ein völliger Verzicht auf eine Bebauung sei nicht zur Diskussion gestanden. Dies habe akzeptiert werden können, da einerseits das Gebiet für das Ortsbild nicht zentral sei und die Vorgabe nach einer sorgfältigen Bebauung mit dem Wettbewerb ernst genommen worden sei. Im ISOS (S. 193) werde das Gebiet Q. als fast ländlich anmutender Ortsrandbereich, der nahtlos ins baumbestandene Wiesland übergehe, beschrieben. Ausgehend von dieser Beschreibung und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse könne gesagt werden, dass die mit Obstbäumen bestandene Wiese zwar für sich eine hohe Qualität habe, aber vom engeren Ortsbildbereich (C.-strasse) aus nur bedingt wahrnehmbar sei. Umgekehrt wiesen die Ränder der (rundum bereits völlig überbauten) Wiese keine besondere Qualität auf. Das Schutzobjekt C.-strasse 012 sei das einzige historisch bedeutende Gebäude am Rand; dieses brauche auch einen Umgebungsschutz. Sonst bestehe aber keine schützenswerte Dorfansicht, die aus dem Freiraum heraus möglich bleiben müsste. Vor diesem Hintergrund wäre aus Ortsbild-Sicht die Freihaltung der Wiese zwar wünschenswert, aber nicht zwingend. Erhalten bleiben sollten Durchblicke von der C.-strasse in rückwärtige Hofsituationen und die Bebauung in unterschiedlicher Dichte (dichte Bebauung an der C.-strasse, aufgelockerte Bebauung im "Hinterland"). Das in den Überbauungsplan umgesetzte Wettbewerbsergebnis trage diesen Parametern einigermaßen Rechnung. Die Denkmalpflege habe deshalb am 18. August 2011 dem Überbauungsplan zugestimmt. Eine erneute Beurteilung unter Berücksichtigung des ISOS ergebe eine ähnliche Schlussfolgerung. Einer Überbauung könne trotz Tangierung der Schutzziele des ISOS grundsätzlich zugestimmt werden, weil das Gebiet (bei Inkrafttreten des ISOS) bereits eingezont gewesen und die Beeinträchtigung



nicht schwerwiegend sei. Eine offene Frage bleibe die Dichte der Überbauung. Grundsätzlich seien die eher schlanken, hohen Baukörper ein guter gestalterischer Ansatz. Selbstverständlich wäre die Ausdünnung der Bebauung (Weglassen von ein bis zwei Baukörpern) ein Gewinn für das Ortsbild (act. G 12/33 Beilage).

**4.6.4.** Angesichts der im Bericht der Denkmalpflege geschilderten Umstände erschiene - soweit vorliegend eine materielle Beurteilung zu erfolgen hätte - die Schlussfolgerung im vorinstanzlichen Entscheid, wonach eine Freihaltung nicht zwingend sei, der Überbauungsplan dem Anliegen an eine unterschiedlich dichte Bebauung mit der Konzentration auf relativ schmale Gebäude Rechnung trage und die im Überbauungsplan vorgesehenen Abweichungen von der baulichen Grundordnung die ISOS-Interessen genügend berücksichtigen würden (act. G 2 S. 25 f.), nachvollziehbar begründet. Insbesondere wäre festzuhalten, dass die Konzentration auf einzelne Gebäude zu einer lockeren Bebauung führt, weil dadurch im Vergleich zu einer Bebauung mit Ein- und Zweifamilienhäusern (Regelbauweise) grössere Freiflächen entstehen. Indem gemäss Überbauungsplan entlang des D.-wegs und gegenüber dem Schutzobjekt Grüngürtel festgelegt werden, wird auch dem ISOS-Anliegen der Freihaltung angemessen Rechnung getragen. Im Übrigen war das Gebiet Q. bei dessen Aufnahme in das ISOS längst rechtskräftig der Bauzone zugeordnet. Die Aufnahme eines Grundstücks in das ISOS hat keine Änderung der Einzonung und des Bestimmungszwecks der Zone zur Folge. Die grundsätzliche Zulässigkeit der Bebauung war weiterhin gegeben. Wenn die Denkmalpflege es als Gewinn im Sinn einer Verbesserung des Durchblicks erachtete, wenn die Bebauung noch ausgedünnt bzw. ein bis zwei Baukörper weggelassen würden (act. G 11/33 Beilage S. 2 f.), so vermöchte dieser Aspekt nichts daran zu ändern, dass auch aus Sicht der Denkmalpflege einer Überbauung im Rahmen des Überbauungsplans zuzustimmen und damit dem raumplanerischen Interesse an einer verdichteten Bauweise im Ortskern Rechnung zu tragen wäre, zumal der Freiraum zum (einzigen) Schutzobjekt (A.-Haus) damit eingehalten wird. In diesem Sinn würde das raumplanerische Interesse dasjenige am ungeschmäleren Erhalt des baumbestandenen Wieslandes überwiegen. Die konkreten Verhältnisse lassen sich mit dem Sachverhalt, welcher dem BGE 135 II 209 (vgl. insbesondere E. 2.3 und E. 5.6) zugrunde lag, nicht vergleichen. Der Auffassung des Beschwerdeführers, mit dem Überbauungsplan werde der Schutz des ISOS missachtet (act. G 7 und 21), könnte damit nicht gefolgt werden. Nachdem die



kantonale Denkmalpflege sich zu den einschlägigen Fragen geäussert hat und diese Stellungnahme auch in die Würdigung einbezogen wurde, würde es an einem Anlass für weitere diesbezügliche Abklärungen bzw. für eine vom Beschwerdeführer eventualiter beantragte Rückweisung an die Vorinstanz fehlen.

### 5.

**5.1.** Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist der Rekursentscheid vom 19. Juli 2013 aufzuheben und die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die Angelegenheit ist zu neuem Entscheid über den Überbauungsplan und das Baugesuch in korrekter personeller Besetzung - der Gemeindepräsident Dr. O.S. und der Gemeinderat R.M. haben beim neuen Entscheid in den Ausstand zu treten - an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend rechtfertigt es sich, die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdegegnerin zu auferlegen (Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP). Unter Einbezug des Umstands, dass vom Verwaltungsgericht drei Beschwerden mit gleichem sachverhaltsmässigem Hintergrund - bei teilweise unterschiedlichen Rügen - zu beurteilen waren, erscheint eine (reduzierte) Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) angemessen. Bei der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdegegnerin werden dementsprechend je Fr. 1'000.-- erhoben; auf die Kostenerhebung bei der Beschwerdebeteiligten wird nicht verzichtet, da das Verfahren ihre eigenen finanziellen Interessen tangiert (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von Fr. 3'500.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

Im Weiteren sind auch die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'500.-- je zur Hälfte der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP). Bei der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdegegnerin werden dementsprechend je Fr. 1'750.-- erhoben; auf die Kostenerhebung bei der Beschwerdebeteiligten wird nicht verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.



**5.2.** Der Beschwerdeführer beantragte die Abweisung des Begehrens der Beschwerdegegnerin um Ersatz der ausseramtlichen Kosten mit der Begründung, es sei in diesem Fall nicht angebracht, dem Einsprecher die Kosten des Anwalts der Gegenpartei aufzubrummen, zumal die Beschwerdegegnerin aus Erfahrungen juristisch durchaus bewandert sein dürfte (act. G 7). Dabei bezieht er sich soweit ersichtlich vorab auf das Rekursverfahren, nachdem im Einspracheverfahren keine ausseramtliche Entschädigung gesprochen worden war (act. G 12/9/48). Mit der Aufhebung des angefochtenen Entscheids wurde auch die dort zugesprochene Entschädigung hinfällig.

Der Beschwerdeführer hat obsiegt, weshalb für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren der Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung zu klären ist (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Voraussetzung für die Zusprache einer solchen Entschädigung wäre vorab ein Antrag (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 149). An einem solchen fehlt es konkret. Aber selbst bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags hat eine Partei, die sich nicht vertreten lässt, grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, soweit - wie vorliegend - ein besonderer Aufwand vom Beschwerdeführer weder geltend gemacht noch begründet wurde (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c ZPO; VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014, E. 4.4, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Unter diesen Umständen ist keine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen.

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

1. Die Beschwerde wird unter Aufhebung des Rekursentscheides vom 19. Juli 2013 gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Angelegenheit wird zu neuem Entscheid über den Überbauungsplan und das Baugesuch im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.
3. Die amtlichen Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens von Fr. 5'500.-- werden der Beschwerdebeteiligten und der Beschwerdegegnerin je zur Hälfte



(Fr. 2'750.--) auferlegt. Die Kostenvorschüsse von insgesamt Fr. 4'500.-- werden dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

4. Eine ausseramtliche Entschädigung wird nicht ausgerichtet.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid