



Fall-Nr.: B 2013/199
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.08.2015
Entscheiddatum: 25.08.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.08.2015

Planungsrecht, Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften ohne Mehrausnützung, Art. 1 und 3 RPG, Art. 22 Abs. 1, 23 lit. b und 27 BauG, Art. 98 Abs. 1 lit. c und f BauG, Art. 12 VRP. Das Verbot übermässiger Beeinträchtigung von Nachbarinteressen als Voraussetzung für einen Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften ohne Mehrausnützung gemäss bisheriger kantonaler Praxis steht in Widerspruch zu Art. 23 lit. b BauG (E. 5.1). Mittels des streitbetroffenen Überbauungsplans soll dahingehend von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden, als darin eine Ausnahme vom geltenden Flachdachverbot statuiert werden soll. Auf der Grundlage eines Amtsberichtes der kantonalen Denkmalpflege ist abzuwägen, ob der Plan mit den Schutzzielen des ISOS vereinbar ist (E. 6.2.2). Ob das Überbauungsplangebiet in unmittelbarer Umgebung von Kultureinzelobjekten liegt, ist gestützt auf einen Amtsbericht der kantonalen Denkmalpflege zu beurteilen (E. 6.3), (Verwaltungsgericht, B 2013/199). Entscheid vom 25. August 2015

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A.A. und B.A.,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Museumstrasse 35, Postfach 41,
9004 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

C.C.,

Beschwerdegegner,

sowie

Politische Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil, Innerfeld 21, 9606 Bütschwil,

Beschwerdebeteiligte,

vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet, Davidstrasse 1, Postfach 635, 9001 St.
Gallen,

Gegenstand

Überbauungsplan X.

Das Verwaltungsgericht stellt fest:



A.

C.C., die D. AG, E.E. resp. F.F., beide Bütschwil, sind je Eigentümer der Parzellen Nrn. 000, 001, 002 bzw. 003, Grundbuch Bütschwil. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil (ehemals: Politische Gemeinde Bütschwil) liegen diese Grundstücke in der Kernzone 3 Vollgeschosse (K3). überdies befinden sie sich im Perimeter des Überbauungsplans Y. vom 16. Juli 1998 (act. 10/12-5192/7/5 und 9, www.geoportal.ch).

B.

Am 27. Dezember 2011 widerrief der Gemeinderat Bütschwil den am 17. Juni 2010 auf Parzelle Nr. 000 erlassenen überbauungsplan X. sowie den diesbezüglichen Einspracheentscheid vom 7. März 2011. In der Folge schrieb das Baudepartement am 20. Februar 2012 einen gegen den Einspracheentscheid vom 7. März 2011 von A.A. und B.A. durch ihren Rechtsvertreter am 21. März 2011 erhobenen Rekurs ab (act. 10/11-1646/1, 19, 28 sowie 10/12-5192/7/11 und 21).

C.

Am 30. Mai 2012 erliess der Gemeinderat Bütschwil den überbauungsplan X. mit besonderen Vorschriften, mit dessen Genehmigung der bestehende überbauungsplan Y. im Planperimeter aufgehoben werden soll. Der Planperimeter umfasst die Parzellen Nrn. 002-000 und 001 zwischen der M.-strasse (Parzelle Nr. 005, Gemeindestrasse dritter Klasse) im Norden, der SBB-Strecke "Wil Süd – Wattwil – Uznach" (Parzelle Nr. 006) im Osten, den Grundstücken Nrn. 007 und 008 (Kernzone K3, mit den Wohn- und Gewerbebauten Assek.-Nrn. 009, 010 und 011 überbaut) im Süden und der S.-strasse (Parzelle Nr. 012, Kantonsstrasse zweiter Klasse) im Westen. Auf der gegenüberliegenden Seite der S.-strasse befinden sich die Kultureinzelobjekte Assek.-Nrn. 013 ("H.-Haus", Parzelle Nr. 014), 015 (Parzelle Nr. 016) und 017 (Parzelle Nr. 018). Die Südgrenze der Parzellen Nrn. 003 und 000 verläuft in der Mitte des Dorfbaches (Gemeindegewässer). Während der öffentlichen Auflage des Überbauungsplans X. vom 13. Juni bis 12. Juli 2012 liessen A.A. und B.A. durch ihren Rechtsvertreter am



9. Juli 2012 Einsprache erheben. Mit Beschluss vom 21. August 2012 wies der Gemeinderat Bütschwil die Einsprache ab (act. 10/12-5192/7/1-3).

D.

Dagegen rekurrierten A.A. und B.A. durch ihren Rechtsvertreter am 31. August 2012 beim Baudepartement. Am 18. Januar 2013 reichte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) einen Amtsbericht mitsamt den Stellungnahmen des Tiefbauamtes vom 13. und 18. Dezember 2012 und des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei vom 16. Januar 2013 ein. Am 27. März 2013 führte das Baudepartement einen Augenschein durch (act. 10/12-5192/1, 11 und 26). Mit Entscheid vom 9. September 2013 hiess das Baudepartement den Rekurs teilweise gut (act. 2).

E.

Gegen diesen Entscheid liessen A.A. und B.A. (Beschwerdeführer), Eigentümer und Bewohner des Grundstücks Nr. 019, M.-strasse 030, durch ihren Rechtsvertreter am 24. September 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben (act. 1). Am 4. November 2013 ergänzten sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, der Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz), der überbauungsplan X. und die den Beschwerdeführern nicht eröffnete Genehmigungsverfügung seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben (act. 7). Mit Vernehmlassung vom 25. November 2013 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 9). Am 20. Dezember 2013 liess sich die Politische Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil (Beschwerdebeteiligte) durch ihren Rechtsvertreter mit dem Antrag vernehmen, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen (act. 14). Gleichentags genehmigte die Vorinstanz den überbauungsplan X. (act. 17.1). Die Genehmigungsverfügung wurde den Beschwerdeführern mit Schreiben vom 16. Januar 2014 zur Kenntnis gebracht (act. 18). C.C. (Beschwerdegegner) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung und eigene Rechtsbegehren. Mit Stellungnahmen vom 21. Februar 2014 bestätigten die Beschwerdeführer ihre Anträge und Ausführungen (act. 23 und 24). Am 3. März 2014 liessen sich die Vorinstanz (act. 26) und am 19. März 2014 die Beschwerdeführer (act. 28) abschliessend vernehmen.



Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 24. September 2013 erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 4. November 2013 (act. 1 und 7) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressaten des angefochtenen Entscheides sind die Beschwerdeführer ohne weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung der Genehmigungsverfügung der Vorinstanz vom 20. Dezember 2013 (act. 17.1) verlangt wird. Die Genehmigungsverfügung teilt das rechtliche Schicksal des genehmigten Planerlasses, weshalb sie nicht mehr separat angefochten werden kann. Sollte das Gericht den Sondernutzungsplan aufheben, fielen auch dessen Genehmigung ohne Weiteres dahin. Mithin fehlt es den Beschwerdeführern an einem schutzwürdigen Interesse, die Genehmigungsverfügung separat anzufechten (vgl. VerwGE B 2013/232; B 2013/267 vom 16. April 2014 E. 1.4.1 ff. mit Hinweisen). Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführer vortragen lassen, auf der südlichen Seite der Einmündung der M.- in die S.-strasse sei die Verkehrssicherheit aufgrund der dort vorgesehenen Parkplätze nicht gewährleistet und diese Parkplätze könnten nicht erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nach Süden verschoben werden. Diesbezüglich sind die Beschwerdeführer nicht formell beschwert. Ihr Rekurs wurde in diesem Punkt gutgeheissen und unter Dispositivpunkt Ziff. 2 des angefochtenen Rekursentscheides (act. 2) die Auflage verfügt, der im überbauungsplan X. als Festlegung eingetragene nördlichere der beiden Parkplätze entlang der S.-strasse sei so nach Süden zu



verschieben, dass die nach der Norm SN 640 273a der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) vom 1. August 2010 notwendige Sichtzone eingehalten sei.

2.

Soweit die Beschwerdeführer einen Augenschein verlangen (act. 7, S. 3, 14 und 15), ist festzuhalten, dass sich die vorliegend entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse vollständig aus den Unterlagen zum überbauungsplan X., dem Augenscheinprotokoll vom 19. April 2013 mitsamt Photographien (act. 10/12-5192/7/4-6 und 9 sowie 10/12-5192/26 und 27), den übrigen Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben. Auf die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht kann daher verzichtet werden, zumal die Sache ohnehin zur Ergänzung des Sachverhalts und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen werden muss (vgl. Erwägung 6.3. hiernach).

3.

Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, ein hinreichender Hochwasserschutz gemäss Art. 41a Abs. 4 der Gewässerschutzverordnung (SR 814.201, GSchV) liege nicht vor. Der Bachzugang auf Parzelle Nr. 002 sei wegen Stützmauern, Verbauungen und Bauten nicht realisierbar. Der Zugang über den Garten des Grundstücks Nr. 008 sei rechtlich nicht sichergestellt, da sich diese Parzelle ausserhalb des Plangebietes befinde. Auf Parzelle Nr. 000 sei der Zugang aufgrund der topographischen Verhältnisse nicht möglich. Art. 7 der besonderen Vorschriften zum überbauungsplan X. (besV) sei nicht umsetzbar. überdies unterscheide die entsprechende Gewässerabstandslinie nicht zwischen bestehenden Bauten und Neubauten, was nicht mit Art. 41c GSchV vereinbar sei. Neubauten müssten die Gewässerabstände zwingend einhalten.

3.1.

Beim Dorfbach handelt es sich um ein oberirdisches Gewässer im Sinne von Art. 2 und 4 lit. a in Verbindung mit Art. 36a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, SR 814.20, GSchG). Fest steht im vorliegenden Fall, dass der im überbauungsplan X. mittels Baulinien für Anlagen ausgeschiedene



Gewässerraum mit einer Breite von mindestens 11 m die nach Art. 41a Abs. 2 lit. b GSchV vorgegebene minimale Breite von 25.75 m unterschreitet. Die nach Art. 41a Abs. 2 lit. b GSchV ermittelte Breite des Gewässerraums darf nach Art. 41a Abs. 4 GSchV in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist. Nicht umstritten ist im konkreten Fall, dass der Gewässerraum innerhalb des Perimeters des Überbauungsplans X. mit Blick auf die Baustruktur des Gemeindegebietes von Bütschwil-Ganterschwil in einem dicht überbauten Gebiet (Dorfzentrum von Bütschwil) im Sinne von Art. 41a Abs. 4 GSchV liegt und ein Bedarf besteht, die Baulücke auf Parzelle Nr. 000 zu schliessen (vgl. hierzu BGE 140 II 428 E. 3.2 – 3.4 und E. 7). Zu prüfen bleibt, ob der Hochwasserschutz gemäss Art. 41a Abs. 4 GSchV gewährleistet ist.

3.2.

Nach den unbestrittenen Angaben des Tiefbauamtes in der Stellungnahme vom 18. Dezember 2012 (act. 10/12-5192/11) erfordert die Gewährleistung des Hochwasserschutzes gemäss Art. 41a Abs. 4 GSchV ein ausreichend grosses Abflussprofil sowie die Sicherung der Zugänglichkeit zum Gewässer für Unterhaltsarbeiten und Interventionsmassnahmen (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Wasserbau, SR 721.100, WBG, und Art. 3 und 9 des Wasserbaugesetzes, sGS 734.1, SG WBG). Von den Beschwerdeführern wird nicht bestritten, dass der Dorfbach über ein ausreichend grosses Abflussprofil verfügt (vgl. hierzu den technischen Kurzbericht der G. AG, vom 2. April 2009, welcher von einer geringen Gefährdung durch eine mögliche Verklausung des SBB-Durchlasses spricht, act. 10/12-5192/7/12 S. 7). Für die Sicherung der Zugänglichkeit zum Dorfbach sind nach Art. 7 besV sodann zwischen den Richtungspunkten auf den Grundstücken Nrn. 002 und 000 für den Ufer- und Gewässerunterhalt Freiräume von mindestens 4.0 m Breite so offenzuhalten, dass sie mit geländegängigen Fahrzeugen befahrbar sind. Gemäss dem von den Beschwerdeführern nicht angefochtenen und am 20. Dezember 2013 genehmigten (act. 17.2) Wasserbauprojekt "Ufergestaltung Parzelle Nr. 000" sollen entlang der Nordseite des Dorfbaches die bestehenden (Schutz-)Mauern und der bestehende befestigte Parkplatz auf Parzelle Nr. 000 angrenzend an die S.-strasse abgebrochen oder auf die Oberkante der Böschungsgestaltung angepasst werden (vgl.



Plan "Ufergestaltung" vom 31. Januar 2012, act. 10/12-5192/7/6 und die Photographien zum Augenschein vom 27. März 2013, act. 10/12-5192/27, www.geoportal.ch). Wie die Vorinstanz unter Erwägung 7.7 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 31) überdies zutreffend ausführt, lassen sich auf der Südseite des Dorfbaches auf Parzelle Nr. 002 das nicht bewilligte mobile Schwimmbad und die Zäune im Bedarfsfall ohne weiteres entfernen. Die Zugänglichkeit zum Dorfbach für Unterhaltsarbeiten und Interventionsmassnahmen mit geländegängigen Fahrzeugen, etwa einem Schreitbagger, ist somit an beiden Zugängen in tatsächlicher Hinsicht gegeben, zumal gemäss Art. 8 besV innerhalb der Freihaltebereiche F1 und F2 nur Anlagen zulässig sind, welche für Bau- und Unterhaltsfahrzeuge keine Hindernisse darstellen und befahrbar sind, ohne dass erhebliche Schäden an der Anlage entstehen. Darüber hinaus sind die jeweiligen Grundeigentümer verpflichtet, den Trägern der Wasserbaupflicht für Unterhalts- und Kontrollmassnahmen Zutritt zu gewähren (Art. 57 SG WBA, vgl. ABI 2008 S. 2217). Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer sind die Zugänge damit auch rechtlich sichergestellt, selbst wenn sie sich teilweise ausserhalb des Planperimeters befinden. Folglich kam die Vorinstanz unter Erwägung 7.7 f. des angefochtenen Entscheides zu Recht zum Schluss, dass die im überbauungsplan X. mittels Baulinien vorgenommene Festlegung des Gewässerraums des Dorfbaches den Hochwasserschutz im Sinne von Art. 41a Abs. 4 GSchV gewährleistet. Im Weiteren müssen Neubauten gemäss dem überbauungsplan X. die Baulinien für Bauten und damit auch die für die Ausscheidung des Gewässerraums massgeblichen Baulinien für Anlagen einhalten. Darüber hinaus liegen sämtliche bestehenden Bauten im Überbauungsplanareal ausserhalb des mittels Baulinien ausgeschiedenen Gewässerraums. Art. 41c Abs. 2 GSchV, welcher die Bestandesgarantie von bestehenden Anlagen innerhalb des Gewässerraums regelt, gelangt deshalb im konkreten Fall nicht zur Anwendung. Diese Bestimmung kann somit – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – von vorneherein nicht verletzt sein.

4.

Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, das Grundstück Nr. 000 sei wegen der zu engen und unübersichtlichen Verkehrsverhältnisse, insbesondere der zu geringen Fahrbahnbreite, nicht hinreichend erschlossen.



Nach den zutreffenden Angaben der Vorinstanz in Erwägung 3.4.1 ff. des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 10 ff.) hat die Beschwerdebeteiligte unabhängig vom strittigen überbauungsplan gestützt auf Art. 100 Abs. 2 lit. b und Art. 102 des Strassengesetzes (sGS 732.1, StrG) für die Beseitigung oder Reduktion des rund 1.5 m hohen Lebhages auf Parzelle Nr. 020 im Sichtzonenbereich bei der Einmündung der M.- in die S.-strasse zu sorgen (vgl. Votum des Vertreters des Tiefbauamtes am Augenschein vom 27. März 2013, act. 10/12-5192/26, S. 6). Weiter wird die M.-strasse, welche nur bis zum Bahngeleise mit Motorfahrzeugen befahrbar ist, d.h. als rund 63 m lange Sackgasse ausgestaltet ist, in Zukunft deutlich weniger als 30 Wohneinheiten erschliessen, weshalb sie als Zufahrtsweg zu qualifizieren ist und mit einer Breite von 4.5 m (5.0 m im Einmündungsbereich zur S.-strasse) die Anforderungen der massgeblichen VSS-Normen offensichtlich erfüllt (vgl. hierzu die VSS-Normen 640 045 vom April 1992 und 640 201 vom Oktober 1992). Die Zufahrt zum Plangebiet über die M.-strasse ist damit im Sinne von Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG), Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (SR 843, WEG) und Art. 49 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz, sGS 731.1, BauG) hinreichend und das Plangebiet somit gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG und Art. 49 Abs. 1 BauG erschlossen. Die Beschwerde ist in dieser Hinsicht unbegründet, soweit überhaupt darauf einzutreten ist (vgl. Erwägung 1 hiavor).

5.

Die Beschwerdeführer monieren des Weiteren, die besV würden in erheblicher Weise von den Regelbauvorschriften der Kernzone K3 abweichen und zu einer massiven Mehrnutzung der Parzelle Nr. 000 führen. Ihre Interessen, insbesondere betreffend Aussicht, würden durch diese Mehrausnützung in unzulässiger Weise in Form von Sonnenentzug bzw. Schattenwurf eingeschränkt. Zudem verstiesse die besV gegen kantonales Recht. Aus dem überbauungsplan X. gehe nicht hervor, worin die Qualität eines zukünftigen Bauvorhabens bezüglich Architektur, Einordnung und Umgebungsgestaltung bestehen solle. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern der angebliche Zweck des Überbauungsplans, eine kernzonengerechte Überbauung und eine qualitätsvolle Wohnnutzung, erreicht werde. Eine Gesamtbetrachtung zeige, dass der überbauungsplan X. keinen besonderen raumplanerischen Interessen nachkomme,



hingegen ihre Rechte in unzumutbarer Weise einschränke. übermässig und gesetzwidrig seien namentlich die Unterschreitungen des ordentlichen Strassenabstandes gemäss Art. 23 Abs. 1 des nach wie vor gültigen Baureglements der Politischen Gemeinde Bütschwil (BauR) durch Haus B von 1 m (Erdgeschoss) resp. 2 m (Obergeschoss) gegenüber der M.-strasse. Auch seien diese mit der kantonalen Strassenabstandsvorschrift gemäss Art. 104 Abs. 1 lit. a StrG nicht vereinbar. Daran ändere auch der Verweis der Beschwerdebeteiligten in der Vernehmlassung vom 14. November 2012 (act. 10/12-5192/7 S. 3) auf Art. 4 der Strassenverordnung (sGS 732.11, StrV) nichts. Diese Bestimmung gelte nur für Kantons- und nicht für Gemeindestrassen. Weiter sei nicht ersichtlich, inwiefern die geplante Strassenabstandsunterschreitung um einen Meter gegenüber der S.-strasse notwendig und gerechtfertigt sein solle. Sodann schränke ein Kinderspielplatz die Baukörperfläche ein und vergrössere die Grünfläche auf dem Grundstück Nr. 000. Der geplante Verzicht auf einen Kinderspielplatz führe nicht nur zu einer zusätzlichen Benachteiligung von ihnen, sondern ebenfalls zu einer Gefährdung der Sicherheit bzw. des Wohls der Kinder, welche auf den Spielplatz K.-strasse ausweichen müssten, welcher 200 m entfernt liege und die Überquerung der S.-strasse, eine der meistbefahrenen Hauptstrassen des Kantons, zur Folge habe. Eine Abweichung von Art. 33 BauR sei aufgrund mangelnder Alternativen nicht gerechtfertigt. Art. 5 besV verletze auch Art. 73 Abs. 2 BauG, da im überbauungsplan X. keine Beschränkung auf fünf Wohneinheiten vorgeschrieben sei. Ferner lege der überbauungsplan den zulässigen Baubereich verbindlich fest, weshalb sich die Bauherren bei der Realisierung eines Bauprojektes auf diese Festlegung berufen könnten. Werde der zulässige Baubereich voll ausgeschöpft, führe dies dazu, dass eine Staffelung von 1.5 m nicht eingehalten werden müsse. Auch diesbezüglich weiche der überbauungsplan X. von der Regelbauweise ab. Dadurch werde ermöglicht, dass direkt gegenüber ihrem Grundstück Nr. 019 ein sperriger Gebäuderiegel entstehe, der die Sicht nach Süden total verbaue. Dies sei im Ergebnis auch der Fall, wenn statt einem Gebäudetrakt zwei separate Häuser gebaut würden, zumal der regelkonforme Gebäudeabstand gemäss Art. 3 besV nicht eingehalten werden müsse. Eine Baubewilligung für die im überbauungsplan X. vorgesehenen Gebäude sei lediglich im Rahmen einer Ausnahmbewilligung gemäss Art. 77 BauG möglich, welche aufgrund der genannten Benachteiligungen der Beschwerdeführer nicht erteilt werden könne. Eine solche



überbauung könne deshalb auch nicht mit den Mitteln eines Überbauungsplans erwirkt werden.

5.1.

Soweit die Beschwerdeführer ihre Argumentation auf Art. 77 BauG aufbauen, ist ihre Beschwerde von vorneherein unbegründet. Art. 77 BauG regelt die Erteilung von Ausnahmbewilligungen im Baubewilligungsverfahren. Im vorliegenden Sondernutzungsplanverfahren ist massgebend, ob der überbauungsplan den planungsrechtlichen Grundsätzen entspricht, was im Folgenden zu prüfen ist:

Ein überbauungsplan mit besonderen Vorschriften darf gemäss Art. 23 lit. b BauG von den allgemeinen Zonenvorschriften abweichen, sofern die Zweckbestimmung der Zone beibehalten wird. Weiter ist vorausgesetzt, dass sich die Behörde beim Erlass des Plans an die Ziele und Planungsgrundsätze nach Art. 1 und 3 RPG hält und der Plan damit im öffentlichen Interesse liegt und notwendig ist (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 147 und Anhang 3). Überdies darf der überbauungsplan nur ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet umfassen (Art. 22 Abs. 1 BauG). Nach der bisherigen Praxis im Kanton St. Gallen darf ein überbauungsplan mit besonderen Vorschriften ohne Mehrausnützung sodann die Interessen von Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigen (vgl. GVP 2006 Nr. 123 E. 6a mit Hinweis auf GVP 1995 Nr. 93 E. 3e, und GVP 1976 Nr. 51 E. 5). Dieses Verbot ist indessen in Art. 23 lit. b BauG, im Gegensatz zur Bestimmung über die Mehrausnützung gemäss Art. 27 BauG, nicht enthalten und ergibt sich auch nicht aus der Systematik des Gesetzes. Vielmehr ist der Gesetzeswortlaut diesbezüglich klar und lässt keinen Interpretationsspielraum zu. Für eine rein teleologische Auslegung, wie sie der damalige Regierungsrat in GVP 1976 Nr. 51 E. 5 in Bezug auf einen Gestaltungsplan vorgenommen hat und welche von der Regierung ebenfalls bezüglich eines Gestaltungsplanes (GVP 1995 Nr. 93) und vom Baudepartement betreffend einen überbauungsplan (GVP 2006 Nr. 123) bestätigt wurde, bleibt aus diesem Grund kein Raum, auch wenn eine solche durchaus Sinn machen könnte. Das Verbot übermässiger Beeinträchtigung von Nachbarinteressen als Voraussetzung für einen überbauungsplan mit besonderen Vorschriften ohne Mehrausnützung gemäss bisheriger Praxis im Kanton St. Gallen ist damit nicht mit Art. 23 lit. b BauG vereinbar.



Eine Mehrausnützung durch das Abweichen von den allgemeinen Zonenvorschriften darf nach Art. 27 BauG im überbauungsplan gewährt werden, wenn zusätzlich zu den bereits genannten Voraussetzungen ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht wird und die Grösse des Grundstücks dies rechtfertigt. Art. 27 BauG findet auch Anwendung, wenn in einer Bauordnung keine Ausnützungs- oder Baumassenziffer vorgesehen ist. Das Ziel, das mit der Ausnützungsziffer oder der Baumassenziffer verfolgt wird, nämlich die Beschränkung der Baudichte, kann auch mit den übrigen Regelbauvorschriften (Gebäude- und Firsthöhe, Zahl der Vollgeschosse, Gebäudelänge- und tiefe, Grenz- und Gebäudeabstände, Gestaltungsvorschriften) erreicht werden (vgl. GVP 2006 Nr. 123 E. 5a). Weiter setzt Art. 16 Abs. 1 BauR für eine Mehrausnützung unter anderen eine gute Eingliederung in die bauliche und landschaftliche Umgebung (lit. a), die besondere Berücksichtigung der Erfordernisse der Wohnhygiene (lit. b), vermehrte und gut gestaltete Grünflächen (lit. c), mindestens die hälftige Anordnung der Motorfahrzeugabstellplätze in unterirdischen Garagen (lit. e) sowie gut ausgestattete und gestaltete Kinderspielplätze (lit. f) voraus. Auch darf die Mehrausnützung nur für ein konkret vorliegendes Projekt in Anspruch genommen werden (Abs. 2). Die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der kommunalen Nutzungsplanung ist 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 (vgl. VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 E. 3.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

5.2.

Die Regelbauvorschriften gemäss Art. 9 BauR lassen in der Kernzone K3 Gebäude mit drei Vollgeschossen, einer Gebäudelänge von 40 m (ab 16 m mit einer optisch wirksamen Staffelung von 1.5 m) und einer Gebäudetiefe (Messweise im BauR nicht definiert) über dem ersten Vollgeschoss von 16.0 m, einer Gebäudehöhe von 9.5 m und einer Firsthöhe von 15.0 m unter Beachtung eines Grenzabstandes von 4.0 m zu. Auch schreibt Art. 19 Abs. 5 BauR einen Gebäudeabstand vor, welcher der Summe der zonengemässen Grenzabstände entspricht. Dieser Gebäudeabstand ist nach Art. 19 Abs. 5 BauR auch einzuhalten, wenn zwischen zwei Bauten eine öffentliche Strasse



oder ein öffentlicher Weg verläuft. Auch ist er zwischen Gebäuden auf dem gleichen Grundstück einzuhalten (Art. 57 Abs. 4 BauG). Darüber hinaus sind in den Kernzonen in der Regelbauweise Flach- und auf freistehenden Bauten Pultdächer nicht zulässig (Art. 10 Abs. 3 BauR). Sodann haben Bauten einen minimalen Strassenabstand von 5.0 m (Staatsstrassen) resp. von 4.0 m (Gemeindestrassen zweiter Klasse) einzuhalten (Art. 23 Abs. 1 BauR).

Der überbauungsplan X. (act. 10/12-5192/7/4) schreibt keinen grundstücksisernen Gebäudeabstand vor. Auch unterschreitet der Baubereich für Hauptbauten mit einem Abstand von rund 7 m gegenüber dem Gebäude Assek.-Nr. 021 auf Parzelle Nr. 003 den ordentlichen Gebäudeabstand von 8.0 m. Diesbezüglich weicht der überbauungsplan X. von den Regelbauvorschriften gemäss Art. 57 Abs. 4 BauG und Art. 19 Abs. 5 BauR ab. Wie die Vorinstanz in Erwägung 4.4.1 des angefochtenen Entscheides (act. 2 S. 16) sodann zu Recht ausführt, handelt es sich bei der äusseren Begrenzung des Baubereichs für Hauptbauten (Haus A und B) um Markierungslinien im Sinne von Art. 24^{bis} BauG. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung werden durch Markierungslinien die Lage und die höchstzulässige horizontale Ausdehnung von Bauten und Anlagen festgelegt. Sie gehen unter Vorbehalt einer anderen Regelung im überbauungsplan den Abstandsvorschriften vor (Abs. 2). Ein solcher Vorbehalt im Sinne von Art. 24^{bis} Abs. 2 BauG ist im überbauungsplan X. nicht enthalten. Indessen setzt die Regelung von Art. 9 Fussnote 5 BauR, wonach ein Gebäude bei einer Gebäudelänge von mehr als 16 m mindestens um 1.5 m optisch wirksam zu staffeln ist, die Gebäudelänge, im Unterschied etwa zum Mehrlängenzuschlag gemäss Art. 65 BauG, nicht in Bezug zum Grenzabstand, wenngleich dieser bei einer Gebäudelänge von über 16 m gegenüber dem rückspringenden Gebäudeteil vergrössert wird. Es handelt es sich dabei um keine Abstandsvorschrift, sondern um eine Gestaltungsvorschrift, welche an die Gebäudelängenbeschränkung anknüpft. Als Gestaltungsvorschrift ist Art. 9 Fussnote 5 BauR unabhängig von den Markierungslinien im Plangebiet anwendbar. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz den überbauungsplan X. in Erwägung 4.4.1 des angefochtenen Entscheides (act. 2 S. 16) dahingehend interpretierte, als Art. 9 Fussnote 5 BauR weiterhin gelten soll, zumal dies die Beschwerdebeteiligte als kommunale Gesetzgeberin in ihrer Vernehmlassung vom 20. Dezember 2014 anerkannt hat (act. 14, S. 3 f.). Daran ändert nichts, dass die Beschwerdebeteiligte mit der Festsetzung des Baubereichs für Hauptbauten im



überbauungsplan ursprünglich beabsichtigte, die seitliche Staffelung der Gebäude von 1.5 m auf 0.8 m zu verkürzen. Folglich weicht der überbauungsplan X. – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – bezüglich der im Baureglement statuierten Staffelung nicht von der Regelbauweise ab. Im übrigen lässt der überbauungsplan X. entgegen der positiven ästhetikvorschrift nach Art. 10 Abs. 3 BauR begrünte Flachdächer und geneigte Dächer zu (vgl. Art. 4 besV). Wird, wie von der Beschwerdebeteiligten in ihrer Vernehmlassung vom 20. Dezember 2013 in Aussicht gestellt (act. 14, S. 4), darauf abgestellt, dass die M.-strasse in naher Zukunft in eine Gemeindestrasse zweiter Klasse im Sinne von Art. 8 Abs. 2 StrG umklassiert werden soll, unterschreiten die Hauptbauten im Bereich "Haus B" gemäss Art. 3 besV zudem den ordentlichen Strassenabstand gemäss Art. 23 Abs. 1 BauR von 4.0 m um 1 m (Erdgeschoss) resp. um 2 m (Obergeschoss). Der ordentliche Strassenabstand zur S.-strasse (Kantonsstrasse) gemäss Art. 23 Abs. 1 BauR von 5 m wird um einen Meter unterschritten.

5.3.

Nicht umstritten ist im vorliegenden Fall, dass die Abweichungen von der Regelbauweise im überbauungsplan X. die Grenze der materiellen Zonenplanänderung nicht überschreiten (vgl. hierzu VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 5.5.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Der überbauungsplan X. bezweckt nach Art. 2 besV die Festlegung des Gewässerraums nach Art. 41a GSchV sowie eine kernzonengerechte Bebauung, durch die eine qualitätsvolle Wohnnutzung sichergestellt werden soll (vgl. hierzu auch den Planungsbericht vom 31. Januar 2012, act. 10/12-5192/7/5, S. 3 ff.). Gemäss der Vernehmlassung der Beschwerdebeteiligten vom 20. Dezember 2013 soll die enge Situation innerhalb des Plangebietes in leichtem Mass gemildert werden, um eine möglichst kernzonengerechte Überbauung, insbesondere eine optimale Positionierung des Neubaus in den vorhandenen Siedlungsstrukturen, zu ermöglichen und eine Unternutzung des Ortskerns von Bütschwil zu vermeiden (act. 14, S. 5 f.). Eine den Nutzungszielen der Kernzone entsprechende Überbauung steht mit dem Planungsziel der haushälterischen Nutzung des Bodens in Einklang (Art. 1 Abs. 1 RPG) und liegt somit im öffentlichen Interesse. Auch sind im überbauungsplan X. Freihaltebereiche und damit im Sinne von Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG Grünflächen festgesetzt. Der Zweck des Überbauungsplans entspricht



ferner den Planungszielen, die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken und kompakte Siedlungen zu schaffen, und dem Planungsgrundsatz der Verdichtung der Siedlungsfläche (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und b sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG, welche am 1. Mai 2014 in Kraft getreten sind). Mit Blick auf das Planungsermessen der Beschwerdebeteiligten ist es demnach nicht zu beanstanden, dass diese den Erlass des Überbauungsplans wegen der beengten Verhältnisse auf Parzelle Nr. 000 und zur Vermeidung einer Unternutzung des Ortskerns von Bütschwil als notwendig erachtete. überdies umfasst der Planungsperimeter (Parzellen Nrn. 002-000 und 001) ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet gemäss Art. 22 Abs. 1 BauG (vgl. hierzu Juristische Mitteilungen des Baudepartements 2006/II Nr. 13, S. 7 f.). Soweit die Beschwerdeführer vorbringen, die Voraussetzungen für den Erlass eines Überbauungsplans mit besonderen Vorschriften ohne Mehrausnutzung seien vorliegend nicht erfüllt, ist ihre Beschwerde demnach unbegründet. An diesem Ergebnis würde im Übrigen nichts ändern, wenn gemäss der bisherigen Praxis im Kanton St. Gallen das Verbot übermässiger Beeinträchtigung von Nachbarinteressen für einen überbauungsplan mit besonderen Vorschriften ohne Mehrausnutzung vorausgesetzt wäre. Der überbauungsplan X. führt nicht zu der von den Beschwerdeführern gerügten erheblichen Beeinträchtigung ihrer Interessen als Nachbarn. Durch die Unterschreitung des gemäss Art. 23 Abs. 1 BauR vorgeschriebenen Strassenabstands gegenüber der M.-strasse um 1 m (Erdgeschoss) resp. 2 m (Obergeschoss) werden die Beschwerdeführer als Eigentümer der Parzelle Nr. 019 zwar beeinträchtigt. Angesichts dessen, dass der überbauungsplan X. keine Überschreitung der nach Regelbauweise zulässigen Höhenbeschränkungen zulässt und der vorgeschriebene Gebäudeabstand zwischen dem Baubereich für Hauptbauten und dem Wohnhaus Assek. Nr. 022 der Beschwerdeführer auf Parzelle Nr. 019 gewahrt bleibt, kann diese Beeinträchtigung, insbesondere mit Blick auf den von den Beschwerdeführern geltend gemachten Sonnen- und Aussichtsentszug, indessen nicht als erheblich qualifiziert werden. Bei der Aussicht handelt es sich ohnehin nicht um ein geschütztes Rechtsgut (VerwGE B 2013/167 vom 4. Dezember 2014 E. 3.3.2 f., www.gerichte.sg.ch). Daran ändert nichts, dass Art. 4 StrV, welcher eine Privilegierung von Vorbauten und Dachvorsprüngen vorsieht, vorliegend hinsichtlich des Obergeschosses nicht einschlägig ist. Darüber hinaus darf der Strassenabstand zur M.-strasse (Gemeindestrasse) im überbauungsplan X. gestützt auf Art. 102 Abs. 1



lit. d StrG abweichend vom kantonal vorgeschriebenen Strassenabstand gemäss Art. 104 lit. a StrG festgelegt werden, zumal diese Unterschreitung allein die Obergeschosse betrifft und die Verkehrssicherheit gemäss dem Amtsbericht des Strasseninspektorats vom 13. Dezember 2012 (act. 10/12-5192/11) gewährleistet ist (vgl. hierzu D. Gmür in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz, St. Gallen 1989, N 5 zu Art. 102). Des Weiteren ist nicht erkennbar, inwiefern die Beschwerdeführer durch die Unterschreitung des ordentlichen Strassenabstandes gemäss Art. 23 Abs. 1 BauR zur S.-strasse (Kantonsstrasse) um einen Meter resp. den Verzicht auf die Erstellung eines Kinderspielplatzes gemäss Baureglement (Art. 5 besV) erheblich beeinträchtigt werden. Der Strassenabstand von 4.0 m zur S.-strasse entspricht Art. 104 lit. a StrG. Zudem könnte auf Parzelle Nr. 000 auch nach der Regelbauweise ein Mehrfamilienhaus mit mehr als drei Wohnungen, d.h. mit drei grossen und mehreren Kleinwohnungen bis zu zwei Zimmern, ohne Kinderspielplatz erstellt werden (vgl. Art. 33 Abs. 1 BauR). Folglich würde auch Art. 33 Abs. 1 BauR nicht zwingend zu einer Einschränkung der Baukörperfläche führen. Art. 5 besV schliesst sodann ausdrücklich ("gemäss Baureglement") nur die Anwendung von Art. 33 BauR aus, d.h. die Vorschriften gemäss Art. 73 ff. BauG bleiben anwendbar, weshalb Art. 73 Abs. 2 BauG entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer von vorneherein nicht verletzt sein kann. Auch wenn der für einen Spielplatz nötige Raum im überbauungsplan nicht ausgeschieden worden ist, muss beim Bau von mehr als fünf Wohnungen – Kleinwohnungen werden nicht angerechnet – auf Parzelle Nr. 000 gestützt auf Art. 73 Abs. 2 BauG – entgegen der von der Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung vom 20. Dezember 2013 vertretenen Auffassung (act. 14 S. 5) – zwingend ein Kinderspielplatz erstellt werden (vgl. zum Verhältnis von Art. 73 BauG zum überbauungsplan, M. Zemp, Kommentar zum Baugesetz des Kantons St. Gallen vom 6. Juni 1972, St. Gallen 1980, S. 127). Schliesslich lassen die örtlichen Verhältnisse die Erstellung eines Kinderspielplatzes auf der unüberbauten Parzelle Nr. 000 offensichtlich zu, weshalb kein Fall von Art. 74 BauG vorliegt (vgl. hierzu analog die Ausführungen zur Parkplatzerersatzabgabe von B. Heer, Materielles Baupolizeirecht II und Baubewilligungsverfahren, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, St. Gallen 1983, S. 205). Der Spielplatz K.-strasse auf der anderen Seite der S.-strasse kann im Übrigen unbestrittenermassen nicht als Ersatz betrachtet werden.



Des Weiteren führen die geplanten Abweichungen von den Regelbauvorschriften zu keiner Mehrausnützung im Sinne von Art. 27 BauG. Auch nach der Regelbauweise wäre es hinsichtlich der Unterschreitung des Gebäudeabstandes zulässig, innerhalb des Baubereichs für Hauptbauten nur ein einziges Gebäude zu erstellen und anstelle des Gebäudeabstandes gegenüber dem Gebäude Assek.-Nr. 021 in Anwendung von Art. 57 Abs. 3 BauG nur den Grenzabstand zum Grundstück Nr. 003 einzuhalten. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern die Erstellung von Flachdächern, etwa im Vergleich zu den umliegenden Krüppelwalm-Mansardendächern (etwa auf Parzelle Nr. 002), Kreuzgiebeln (auf Parzellen Nrn. 003, 019, 023) oder Walmdächer mit Dachaufbauten (etwa auf Parzelle Nr. 020), zu einer Mehrausnützung führen sollte (vgl. hierzu die Photographien zum Augenschein vom 27. März 2013, act. 10/12-5192/27). Es braucht daher nicht geprüft zu werden, ob der überbauungsplan X. zusätzlich zu den Grundvoraussetzungen auch die qualifizierten Voraussetzungen von Art. 27 BauG, insbesondere das Kriterium eines besseren Projekts als nach zonengemässer Überbauung, erfüllt. Soweit die Beschwerdeführer vorbringen, es sei nicht ersichtlich, worin die Qualität eines zukünftigen Bauvorhabens bestehen solle, sind ihre Vorbringen daher unbehelflich. Im Übrigen bleibt das in der Kernzone vorgeschriebene Einordnungsgebot gemäss Art. 10 Abs. 3 BauR, abgesehen vom darin enthaltenen Flachdachverbot, im überbauungsplangebiet anwendbar.

6.

Die Beschwerdeführer rügen ferner, der überbauungsplan X. verstosse gegen Art. 98 BauG sowie Art. 15 BauG in Verbindung mit Art. 10 Abs. 3 BauR. Zum einen befinde sich das "H.-Haus" direkt gegenüber dem geplanten Überbauungsprojekt. Diese Baute werde im Haager Übereinkommen zum Schutz von Kulturgut aufgeführt und stehe damit auch gemäss der kommunalen Schutzverordnung unter Schutz. Es sei nicht abgeklärt worden, inwiefern sich ein späteres Bauvorhaben im überbauungsplangebiet mit dem "H.-Haus" verträge. Die kommunale Schutzverordnung bezeichne auch zahlreiche weitere Bauten in unmittelbarer Nähe des Grundstücks Nr. 000 als besonders schützenswert, namentlich die Gebäude auf den Grundstücken S.-strasse Nrn. 031 – 034 und 036. Im überbauungsplan X. werde sodann nicht gewährleistet, dass auf das herrschende Ortsbild Rücksicht genommen werde. Die im überbauungsplan X. vorgesehene Bauweise, welche geneigte Dächer



sowie Flachdächer und die Erstellung eines langen Riegelbaus zulasse, werde an der M.-strasse sowohl in Länge als auch in Höhe als überdimensional ausfallen. Eine solche Bauweise sei mit dem Ortsbild der M.-strasse, welches von traditionellen Ein- und Zweifamilienhäusern mit Giebeldächern und historisch bedeutsamen Bauten geprägt sei, nicht zu vereinbaren. Umso mehr gelte dies, wenn man sich das ursprüngliche Ortsbild mit dem historischen Restaurant X. und seinen damaligen Dimensionen vor Augen führe. Das Unterdorf von Bütschwil werde im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) in einem grösseren Umkreis als Gebiet erfasst. Die Bebauung der M.-strasse, das "H.-Haus", das nördlich desselben stehende Haus sowie vier im Süden anschliessende Liegenschaften an der S.-strasse würden als kompakter Kernbereich des Unterdorfes gelten. Das Restaurant X., welches sich einst auf dem Grundstück Nr. 000 befunden habe, gehöre ebenfalls zu diesem Kernbereich. Gemäss den Zielen des ISOS sei der kompakte Kernbereich in seiner Substanz zu erhalten. Dies bedeute, dass ein grundsätzliches Abbruchverbot bzw. ein Verbot von Neubauten bestehe und für Veränderungen Detailvorschriften zu erlassen seien. Das ISOS sei beim Erlass von Überbauungsplänen zu berücksichtigen und umzusetzen. Die architektonische Gestaltung und Einfügung ins Ortsbild sei nicht erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Beim Erlass des vorliegend strittigen Überbauungsplans sei der Ortsbildschutz völlig ausgeblendet worden. Dies zeige die Tatsache, dass im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens der Vorinstanz keine Stellungnahme beim Amt für Denkmalpflege eingeholt worden sei. Dies, obwohl sie eine solche Auskunft ausdrücklich verlangt hätten. Der Sachverhalt sei diesbezüglich nicht sachgemäss abgeklärt worden. Es treffe zwar zu, dass die ISOS-Vorgaben bereits bekannt gewesen seien, als die kommunale Schutzverordnung am 18. Februar 2010 in Kraft getreten sei. Das ISOS für den Kanton St. Gallen sei jedoch erst am 1. Mai 2010 genehmigt worden. Es sei deshalb nicht nachvollziehbar, inwiefern das ISOS im Rahmen der kommunalen Schutzverordnung berücksichtigt worden sei und aus welchen Gründen der gemäss ISOS besonders schützenswerte Kernbereich des Unterdorfes nicht auf kommunaler Ebene unter Schutz gestellt worden sei. Auch sei das Restaurant X. zum Zeitpunkt der Vernehmlassung zum ISOS – im Oktober 2007 – noch gestanden. Es sei erst am 16. Mai 2008 niedergebrannt. Eine nochmalige Beurteilung nach dem Brand betreffend die Auswirkungen der Schutzentlassung des abgebrannten Gebäudes auf den



Schutzumfang der Nachbargebäude habe nicht stattgefunden. Der Sachverhalt sei auch in diesem Punkt unvollständig ermittelt worden. Weil der kompakte Kernbereich des Unterdorfes gemäss Bundesrecht in seiner Gesamtheit zu erhalten sei, habe die Tatsache, dass das Restaurant X. niedergebrannt sei, in keiner Weise eine Verminderung seiner Schutzwürdigkeit zur Folge.

6.1.

Vorab ist festzuhalten, dass das "H.-Haus" auf Parzelle Nr. 014 zwar im Kulturgüterschutzinventar des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz als Kulturgut von regionaler Bedeutung eingetragen ist (www.bevoelkerungsschutz.admin.ch). Dieses Inventar, welches auf dem Bundesgesetz über den Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (SR 520.3, KGSG) und der zugehörigen Verordnung (SR 520.31, KGSV) sowie dem Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (SR 0.520.3) beruht, ist jedoch im vorliegenden Fall – entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer – nicht zu berücksichtigen, da es Klassifizierungskriterien folgt, die dem Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten eigen sind.

Siedlungen, Bauten und Anlagen haben sich nach dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG in die Landschaft einzuordnen. Bedeutende Ortsbilder sind als Schutzgegenstände zu erhalten (Art. 98 Abs. 1 lit. c BauG, vgl. auch Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG). Nach Art. 1 in Verbindung mit dem Anhang der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12, VISOS) ist Bütschwil im ISOS als verstädtertes Dorf enthalten. Das strittige überbauungsplanareal liegt innerhalb der Baugruppe Ziff. 2.1, welche als "kompakter Kernbereich des Unterdorfes aus dem 17. bis 19. Jahrhundert" bezeichnet und mit dem Erhaltungsziel A bewertet ist (ISOS, Kanton St. Gallen, Band 3.1: Toggenburg See Gaster, 2010, S. 9, Beilage zu act. 9). Für eine Baugruppe mit dem höchsten Erhaltungsziel A gilt nach dem ISOS, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind (Erhalten der Substanz, vgl. Erläuterungen zum ISOS, www.bak.admin.ch). überdies ist das "H.-Haus" auf Parzelle Nr. 014 als Einzelelement Ziff. 2.1.1 aufgeführt, als "giebelständiger dreigeschossiger Steinbau in Garten mit hoch liegendem First und Treppentürmchen aus der Mitte des 17. Jahrhunderts"



umschrieben und ebenfalls mit dem Erhaltungsziel A bewertet. Weiter ist die M.-strasse als Einzelelement unter Ziff. 2.1.2 als "räumlich klar definierte Strasse in der Achse des H.-Hauses" aufgeführt.

6.2.

Das ISOS gilt lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz, SR 451, NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben – wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV), wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS indes von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung (vgl. hierzu auch Art. 4a VISOS und das Koordinationsblatt IV 21 des kantonalen Richtplans), zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind. Die Bauordnung konkretisiert auf kommunaler Ebene die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Die Grundnutzungsordnung ist nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu überprüfen. Nutzungspläne (und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen) sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwendungsfall ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen. Soweit ein Sondernutzungsplan von der Grundnutzungsordnung abweicht, ist zu prüfen, ob die unterschiedlichen Aspekte des Natur- und Heimatschutzes bzw. des Ortsbildschutzes, wie sie in der Grundnutzungsordnung konkretisiert werden, durch die Vorschriften des Überbauungsplans hinreichend berücksichtigt werden. Insoweit ist den Schutzanliegen gemäss dem ISOS Beachtung zu schenken (vgl. BGer 1C_130/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2 mit Hinweisen auf BGE 135 II 209 E. 2.1, 5.1 und 5.3, sowie VerwGE B 2011/122 vom 1. Mai 2012 E. 3.2.4. und VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 E. 4.6.2., www.gerichte.sg.ch). Nach Art. 12 VRP gilt der



Untersuchungsgrundsatz. Verwaltungsbehörden haben den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln und die Beweise zu erheben. Dieses Prinzip gilt auch im Verwaltungsjustizverfahren, wobei die Untersuchungspflicht durch den Verfahrensgegenstand beschränkt wird. Dazu kommen verschiedene Mitwirkungspflichten der Beteiligten (vgl. VerwGE B 2011/106 vom 20. März 2012 E. 5.3, www.gerichte.sg.ch).

6.2.1.

Nicht umstritten ist im vorliegenden Fall, dass der Erlass des Überbauungsplans X. keine Bundesaufgabe darstellt. Weiter stellt sich die Frage, ob ausnahmsweise die Voraussetzungen für eine akzessorische Anfechtung der SchV gegeben sind.

Eine akzessorische Anfechtung ist im Interesse der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit nur in Ausnahmefällen möglich, so wenn sich die Betroffenen bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnten und sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die Verhältnisse seit Planerlass derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den bestehenden Beschränkungen dahingefallen sein könnte (vgl. VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 4.2.2. mit weiteren Hinweisen). Wie die Beschwerdeführer selbst einräumen, waren die ISOS-Vorgaben bereits bekannt, als die SchV am 18. Februar 2010 in Kraft getreten ist. Damit haben sich die Verhältnisse seit Erlass der SchV weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht erheblich verändert. Daran ändert auch der Brand des ehemaligen Restaurants X. auf Parzelle Nr. 000 nichts, da das Restaurant X. im ISOS nicht als Einzelelement aufgeführt ist. Zudem ist nicht erkennbar und wird von den Beschwerdeführern nicht behauptet, dass sich der Vernehmlassungsentwurf des ISOS vom Oktober 2007 von derjenigen Fassung des ISOS, welche am 1. Mai 2010 genehmigt worden ist, hinsichtlich des Überbauungsplangebietes und dessen Umgebung wesentlich unterscheidet. Die Beschwerdeführer hätten sich anlässlich des Erlasses der SchV vergewissern können (und müssen), welche Aussagen das ISOS zum überbauungsplangebiet macht. Die bestehende SchV kann im Streit um den überbauungsplan X. nicht mehr nachträglich auf die materielle Übereinstimmung mit dem im ISOS angestrebten Schutz überprüft werden. Folglich kann der Vorinstanz – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer –



in diesem Zusammenhang keine unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden.

6.2.2.

Soweit der überbauungsplan X. von der Grundnutzungsordnung abweicht, bleibt zu prüfen, ob die unterschiedlichen Aspekte des Ortsbildschutzes, wie sie in der Grundnutzungsordnung konkretisiert werden, durch die Vorschriften des Überbauungsplans X. hinreichend berücksichtigt werden.

Das überbauungsplangebiet ist der Kernzone K3 zugewiesen; eine Überbauung ist damit erlaubt. Nach Art. 10 Abs. 3 BauR werden an Bauten und Anlagen in der Kernzone bezüglich Einordnung, Architektur und Umgebungsgestaltung erhöhte Anforderungen gestellt. Insbesondere müssen sie sich gut in die jeweilige Häusergruppe oder –zeile einfügen. Im Interesse der guten Einordnung verboten ist die Erstellung von Flachdächern auf Hauptbauten. Nach Art. 4 besV sollen demgegenüber begrünte Flachdächer und geneigte Dächer unter Berücksichtigung des baulichen Kontextes im Baubereich Hauptbauten zulässig sein. Damit wird bereits auf Stufe Sondernutzungsplan eine Ausnahme von der positiven ästhetikbestimmung gemäss Art. 10 Abs. 3 BauR verankert. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 25. November 2013 (act. 9 S. 3) und der Beschwerdebeteiligten in ihrer Vernehmlassung vom 20. Dezember 2013 (act. 14, S. 8) muss deshalb im Rahmen des vorliegenden überbauungsplanverfahrens geprüft werden, ob diese Abweichung mit den Schutzziele des ISOS vereinbar ist. Unter diesen Umständen wäre zu erwarten gewesen, dass sich die Beschwerdebeteiligte beim Erlass des Überbauungsplans X. am 30. Mai 2012 und im Einspracheentscheid vom 21. August 2012 (act. 10/12-5192/7/1 und 3) und die Vorinstanz im angefochtenen Rekursentscheid (act. 2) im Zusammenhang mit der Abweichung vom Einordnungsgebot gemäss Art. 10 Abs. 3 BauR mit den Interessen des Ortsbildschutzes vertieft auseinandersetzen, zumal sich das überbauungsplangebiet gemäss ISOS innerhalb der Baugruppe Ziff. 2.1 mit dem höchsten Erhaltungsziel A befindet und nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Aufhebung des Flachdachverbots den Kernbereich des Unterdorfes beeinträchtigen könnte. Die Ausführungen in Erwägung 5.5.3 des angefochtenen Rekursentscheides (act. 2, S. 25),



wonach der überbauungsplan X. nur geringfügige Abweichungen von den Regelbauvorschriften der Kernzone bzw. der Grundnutzungsordnung zulasse und damit insbesondere keine Überbauung des Grundstücks Nr. 000 erlaube, mit welcher im Zeitpunkt der Interessenabwägung bzw. des Erlasses der SchV nicht gerechnet werden musste, sind nicht ausreichend. Zu keinem anderen Schluss führt die Tatsache, dass das überbauungsplangebiet nach der SchV in keinem Ortsbildschutzgebiet liegt und Art. 10 Abs. 3 BauR nicht in Kenntnis der ISOS-Vorgaben vom Oktober 2007 resp. vom 1. Mai 2010 erlassen wurde, da das Baureglement vom ehemaligen Gemeinderat Bütschwil am 3. November 1993 erlassen und am 9. Juli 1997 letztmals geändert wurde. Schliesslich wurde von keiner Seite geltend gemacht, dass Art. 10 Abs. 3 BauR hinsichtlich der ISOS-Vorgaben akzessorisch zu überprüfen ist. Das Verwaltungsgericht darf im übrigen die fehlende Interessenabwägung hinsichtlich der Aufhebung des Flachdachverbots nicht anstelle der Beschwerdebeteiligten und der Vorinstanz selbst vornehmen, da es lediglich zur Rechtskontrolle befugt ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Damit erübrigte sich im Beschwerdeverfahren das Einholen des von den Beschwerdeführern beantragte Amtsberichts der kantonalen Denkmalpflege (vgl. act. 7, S. 12, act. 23 S. 7, act. 24 S. 6, act. 28, S. 2). Die kantonale Denkmalpflege wäre aber beim Erlass des Überbauungsplans X. und im Rekursverfahren zwingend einzubeziehen gewesen (vgl. Koordinationsblatt IV 21, S. 5). Die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz haben somit diesbezüglich den Sachverhalt nicht ausreichend abgeklärt, was die Beschwerdeführer zu Recht gerügt haben.

6.3.

Nach Art. 98 Abs. 1 lit. f BauG sind künstlerisch oder geschichtlich wertvolle Bauten oder Bauteile als Schutzgegenstände zu erhalten (vgl. auch Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG). Für grössere zusammenhängende Gebiete können die Schutzmassnahmen durch Verordnung festgelegt werden (vgl. Art. 99 Abs. 2 und 3 BauG). Das "H.-Haus" (S.-strasse 038) ist in der Schutzverordnung für Ortsbilder und Bauten der ehemaligen Politischen Gemeinde Bütschwil (SchV) als geschütztes Einzelobjekt (Kategorie 1) aufgenommen worden. Gleiches gilt für den T.-Bau (S.-strasse 036, Parzelle Nr. 016). Im Weiteren sind die Wohnhäuser S.-strasse Nrn. 031 – 034 als erhaltenswerte Objekte (Kategorie 2) in der SchV aufgeführt (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a und b SchV und das Verzeichnis der Kultureinzelobjekte). Nach Art. 5 Abs. 3 SchV sind in der unmittelbaren



Umgebung der von der SchV erfassten Schutzgegenstände alle Massnahmen, welche die Schutzziele gemäss Art. 5 Abs. 2 SchV beeinträchtigen, untersagt. Ob der überbauungsplan X. in der unmittelbaren Umgebung der erwähnten Kulturobjekte liegt, kann ohne Gutachten der kantonalen Denkmalpflege ebenfalls nicht beurteilt werden. Auch diesbezüglich haben die Beschwerdebeteiligte und die Vorinstanz den Sachverhalt nicht ausreichend abgeklärt. Nach dem Gesagten muss der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Sache zur Sachverhaltsergänzung und zum neuen Entscheid an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen werden. Dabei hat die Beschwerdebeteiligte die Abweichung von Art. 10 Abs. 3 BauR in Art. 4 besV bzw. den Umgebungsschutz gemäss Art. 5 Abs. 3 SchV in Kenntnis des auszufertigenden Amtsberichts der kantonalen Denkmalpflege unter Berücksichtigung der Interessen des Ortsbild- und des Denkmalschutzes neu zu beurteilen. Dieses Verfahrensergebnis entspricht einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde.

7.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte zulasten der Beschwerdeführer und der Beschwerdebeteiligten (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da der Beschwerdegegner sowohl im Rekurs- als auch im Beschwerdeverfahren stillschweigend auf eine Vernehmlassung und eigene Rechtsbegehren verzichtete und gestützt auf den überbauungsplan X. kein Baugesuch eingereicht hat und der überbauungsplan X. von der Beschwerdebeteiligten in ihrer Funktion als Planungsbehörde erlassen wurde (vgl. Art. 2 Abs. 1 BauG), ist der Beschwerdegegner nicht mehr als Beteiligter im Sinne von Art. 95 Abs. 1 VRP zu betrachten, weshalb ihm keine Kosten auferlegt werden (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 81 f.). Im Rekursverfahren hat die Vorinstanz die amtlichen Kosten auf Fr. 3500.-- festgesetzt. Für das Beschwerdeverfahren ist eine Entscheidgebühr von Fr. 3500.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenanteil der Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren von Fr. 1750.-- wird mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3500.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 1750.-- wird zurückerstattet. Für das Rekursverfahren wird den Beschwerdeführern ein Kostenanteil von Fr. 1750.-- auferlegt. Der im Rekursverfahren von ihnen geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1000.-- wird angerechnet. Die



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer haben für das Rekursverfahren amtliche Kosten von Fr. 750.-- zu bezahlen. Auf die Erhebung der Kostenanteile der Beschwerdebeteiligten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Nachdem die Beschwerdeführer mit ihren Anträgen nicht mehrheitlich durchgedrungen sind, haben sie weder im Beschwerde- noch im Rekursverfahren Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Der Beschwerdebeteiligte steht kein Kostenersatz zu (R. Hirt, a.a.O., S. 176).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen zur Ergänzung des Sachverhalts und zum neuen Entscheid an die Beschwerdebeteiligte zurückgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3500.-- und des Rekursverfahrens von Fr. 3500.-- werden je zur Hälfte den Beschwerdeführern und der Beschwerdebeteiligten auferlegt. Der Kostenanteil der Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren von Fr. 1750.-- wird mit dem Kostenvorschuss von Fr. 3500.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 1750.-- wird zurückerstattet. An den Kostenanteil der Beschwerdeführer für das Rekursverfahren von Fr. 1750.-- wird der von ihnen geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1000.-- angerechnet. Die Beschwerdeführer haben für das Rekursverfahren amtliche Kosten von Fr. 750.-- zu bezahlen. Auf die Erhebung der auf die Beschwerdebeteiligten entfallenden Kostenanteile wird verzichtet.
3. Ausseramtlichen Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte

