

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_181/2013

Urteil vom 14. November 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte
A.A. und B.A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Siegrist,
Beschwerdeführer,

gegen

C. _____ GmbH,
vertreten durch Rechtsanwalt Simon Kobi,
Beschwerdegegnerin,

Gemeinderat Buchs, Mitteldorfstrasse 69, Postfach, 5033 Buchs,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christian Häuptli,
Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, 5000 Aarau.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer,
vom 18. Dezember 2012.

Sachverhalt:

A.
Die C. _____ GmbH stellte ein Gesuch für den Neubau von zwei fünfgeschossigen Mehrfamilienhäusern (A und B) mit insgesamt 18 Wohneinheiten und einer Tiefgarage auf der den Erben D. _____ gehörenden Parzelle Nr. xxxx in Buchs. Diese Parzelle umfasst 3'264 m², wovon etwa ein Drittel (1.106 m²) in der Wohnzone Wc liegt, für welche der Bauzonen- und Kulturlandplan der Gemeinde Buchs vom 16. Dezember 1997/6. März 2001 in diesem Gebiet eine Gestaltungsplanpflicht vorsieht. Die restlichen zwei Drittel der Parzellenfläche sind der Wohn- und Gewerbezone WGc zugeordnet. Gemäss dem Baugesuch liegen rund ein Viertel des Hauses A und eine kleine Ecke des Hauses B (Balkone) sowie der grössere Teil des Kellergeschosses in der Wohnzone Wc mit Gestaltungsplanpflicht.
Obwohl für die Wohnzone Wc kein Gestaltungsplan besteht, stimmte die Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) dem Bauvorhaben am 26. August 2009 unter Auflagen zu. Am 21. Juni 2010 erteilte der Gemeinderat Buchs die Baubewilligung unter verschiedenen Bedingungen und Auflagen und wies die Einwendungen von A.A. und B.A. _____ ab. Diese erhoben dagegen eine Beschwerde, welche der Regierungsrat des Kantons Aargau mit Entscheid vom 24. August 2011 insoweit guthiess, als er die Baubewilligung des Gemeinderats präziserte und ergänzte. Im Übrigen wies der Regierungsrat die Beschwerde ab.

B.
Abgesehen von einer Neuregelung der Parteientschädigung für das Verfahren vor dem Regierungsrat wies das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau mit Urteil vom 18. Dezember 2012 eine von A.A.

und B.A. _____ gegen den regierungsrätlichen Entscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab.

C.

A.A. und B.A. _____ (Beschwerdeführer) erheben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2012 aufzuheben und das Baugesuch abzuweisen. Eventuell sei die Streitsache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit Verfügung vom 11. März 2013 wurde der Beschwerde gemäss dem Antrag der Beschwerdeführer die aufschiebende Wirkung erteilt.

Der Gemeinderat Buchs schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die C. _____ GmbH als private Beschwerdegegnerin beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. In ihrer Replik zu den Vernehmlassungen des Gemeinderats und der Beschwerdegegnerin erneuern die Beschwerdeführer ihre bereits gestellten Anträge. Die Beschwerdegegnerin hält in ihrer Duplik ebenfalls an ihren ursprünglichen Anträgen fest. Dazu haben die Beschwerdeführer wiederum Stellung genommen.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer Materie des öffentlichen Rechts, die unter keinen Ausschlussgrund fällt. Die Beschwerde ist rechtzeitig erhoben. Insoweit erweist sich die vorliegende Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 100 Abs. 1 BGG).

1.2. Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 137 II 30 E. 2.2.2 S. 33). Diese Nähe wird im Allgemeinen anerkannt, wenn das Baugrundstück an dasjenige des Einsprechers angrenzt oder nur durch einen Verkehrsträger davon getrennt ist (Urteil 1C_203/2012 vom 18. Januar 2013 E. 1.2 mit Hinweisen).

1.3. Das Wohnhaus der Beschwerdeführer befindet sich auf der Parzelle Nr. yyy, die direkt an die Parzelle Nr. xxxx anstösst, auf der das Bauvorhaben realisiert werden soll. Damit ist die besondere Beziehungsnähe in räumlicher Hinsicht gegeben. Diesfalls braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Der Nachbar kann vielmehr die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (BGE 137 II 30 E. 2.2.3 S. 33 mit Hinweisen). Ein solcher Nutzen wird für einen Eigentümer bejaht, wenn das Bauvorhaben bei Gutheissung der Beschwerde nicht oder zumindest nicht wie geplant verwirklicht würde (BGE 137 II 30 E. 2.3 S. 34; Urteil 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010 E. 1.5 mit Hinweisen).

1.4. Gemäss § 3 Abs. 1 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Buchs vom 16. Dezember 1997 (BNO/Buchs) dürfen die im Bauzonen- und Kulturlandplan speziell bezeichneten Gebiete nur erschlossen und überbaut werden, wenn ein rechtskräftiger Gestaltungsplan vorliegt. Die gerügte Verletzung dieser Bestimmung könnte zur Verweigerung der Baubewilligung führen, weshalb der konkrete praktische Nutzen der Beschwerdeführer und damit ihre Beschwerdelegitimation entgegen der Meinung der Beschwerdegegnerin zu bejahen ist. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist grundsätzlich auf die Beschwerde einzutreten.

1.5. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen gemäss Art. 95 lit. c und d BGG vor Bundesgericht nicht gerügt werden; zulässig ist jedoch die Rüge, die Anwendung dieses Rechts führe zu einer Verletzung von

Bundesrecht, namentlich des verfassungsmässigen Willkürverbots (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung als die von den kantonalen Behörden gewählte ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Behörde nur dann ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 136 I 316 E. 2.2.2 S. 318 f. mit Hinweisen).

2.

2.1. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird gestützt auf den auch im Verfahren geltenden Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des Rechtsmissbrauchs (Art. 5 Abs. 3 BV) verlangt, dass ein Ausstandsgrund so früh wie möglich, d.h. nach dessen Kenntnis bei erster Gelegenheit, geltend gemacht wird. Es verstösst gegen Treu und Glauben, Einwände dieser Art erst im Rechtsmittelverfahren vorzubringen, wenn der Mangel schon vorher hätte festgestellt und gerügt werden können. Wer den Mangel nicht unverzüglich vorbringt, wenn er davon Kenntnis erhält, sondern sich stillschweigend auf ein Verfahren einlässt, verwirkt den Anspruch auf spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Ausstandsbestimmungen (BGE 132 II 485 E. 4.3 S. 496; 139 III 120 E. 3.2.1 S. 124 mit weiteren Hinweisen). Demnach hat eine Partei ihr bekannte Befangenheitsgründe gegen eine Person bereits dann zu vorzubringen, wenn deren Mitwirkung am Entscheid für die Partei ohne Weiteres vorweg ersichtlich ist, oder sie ernsthaft damit rechnen muss. Dabei ist bei Kommissionen mit einer beschränkten Anzahl von Mitgliedern grundsätzlich von einem möglichen Mitwirken aller Mitglieder auszugehen (BGE 132 II 485 E. 4.4 S. 497). Zudem wird vermutet, dass ein Anwalt die ordentliche Zusammensetzung von Gerichten kennt, wenn sie in einer leicht zugänglichen Publikation bekannt gegeben wurde (BGE 139 III 120 E. 3.2.1 S. 124).

2.2. Unter Hinweis auf diese Rechtsprechung des Bundesgerichts erwog das Verwaltungsgericht, die Mitwirkung des Regierungsrats E. _____ sei für die Beschwerdeführer vorweg ersichtlich gewesen, jedenfalls hätten sie ernsthaft damit rechnen müssen. Dennoch hätten sie am 28. Januar 2011 im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat zur Vereinbarung vom 21./24. Juni 1999 zwischen F. _____ und der durch E. _____ vertretenen Einwohnergemeinde Buchs Stellung genommen, ohne den Ausstand von E. _____ zu verlangen. Die erst in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhobene Rüge der Verletzung seiner Ausstandspflicht wegen der Mitwirkung an dieser Vereinbarung sei demnach verwirkt gewesen.

2.3. Die Beschwerdeführer wenden ein, gemäss dem in Art. 5 Abs. 3 BV verankerten Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben dürften die Parteien darauf vertrauen, dass Mitglieder eines Gerichts in klaren Fällen von sich aus in den Ausstand treten. Anders als in § 95 f. GVG vorgesehen, seien daher nach neueren Verfahrensgesetzen die Ausschluss- sowie Ablehnungsgründe von Amtes wegen zu beachten. Die Beschwerdeführer hätten somit davon ausgehen dürfen, der juristisch ausgebildete Regierungsrat E. _____ werde von sich aus in den Ausstand treten, da er an einer Vereinbarung mitgewirkt habe, auf welche der regierungsrätliche Entscheid verweise. Bestehe eine Ausstandspflicht, könne von den Parteien keine vorsorgliche Rüge verlangt werden. Erst nach Nichterfüllung der Ausstandspflicht könnten Handlungspflichten der Parteien bestehen.

2.4. Mit diesen Ausführungen bestreiten die Beschwerdeführer nicht, dass ihnen anlässlich ihrer Stellungnahme zur Vereinbarung vom 21./24. Juni 1999 die darin auf der ersten Seite genannte Vertretung der Einwohnergemeinde durch E. _____ bekannt war. Zudem erheben die Beschwerdeführer keine Einwände gegen die vorinstanzliche Feststellung, wonach sie mit seiner Mitwirkung beim regierungsrätlichen Entscheid rechnen mussten. Demnach hätten die Beschwerdeführer gemäss der genannten Rechtsprechung des Bundesgerichts nach Treu und Glauben bereits anlässlich ihrer Vernehmlassung den Ausstand von E. _____ verlangen müssen und durften nicht darauf vertrauen, dass er von sich aus in den Ausstand tritt. Ihre Rüge der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben erweist sich damit als unbegründet. Damit entfällt auch die Grundlage für die daraus abgeleitete Rüge der Verletzung des Anspruchs auf ein faires Verfahren gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK und § 22 Abs. 1 KV/AG. Im Übrigen handelt es sich beim Regierungsrat nicht um ein Gericht im Sinne von Art. 30 BV, sondern um eine Verwaltungsbehörde, bei der die aus Art. 6 EMRK abgeleiteten Ansprüche auf ein unparteiliches Gericht nicht anwendbar sind (vgl. Urteil 1C_413/2012 vom 14. Juni 2013 E.

4.1 mit Hinweisen).

2.5. Da das Verwaltungsgericht die Überlegungen nannte, von denen es sich bezüglich des Ausstandsbegehrens hat leiten lassen, hat es entgegen der Annahme der Beschwerdeführer insoweit seine Begründungspflicht nicht verletzt (BGE 134 I 83 E. 4.1 S. 88).

3.

3.1. Im Rahmen der kantonalen Zuständigkeit zur Beurteilung der bau- und planungsrechtlichen Voraussetzungen eines Bauvorhabens ist der im Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) vorgesehene Stufenbau zu beachten. Dieser umfasst die Abstimmung grösserer Vorhaben im Rahmen der Richtplanung (Art. 6 ff. RPG; BGE 137 II 254 E. 3 S. 257 ff. mit Hinweisen) sowie das Vorliegen eines Nutzungsplans mit einer für die Realisierung des Vorhabens geeigneten Nutzungszone (Art. 14 ff. RPG) als Grundlage für die Erteilung einer Baubewilligung (Art. 22 RPG; Urteil 1C_36/2011 vom 8. Februar 2012 E. 4.1).

3.2. Das Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen des Kantons Aargau vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG/AG; SAR 713.100) bestimmt unter dem Titel "Allgemeine Nutzungsplanung", dass die Gemeinden allgemeine Nutzungspläne (Zonenpläne) erlassen, die das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einteilen und Art und Mass der Nutzung regeln (§ 15 Abs. 1 BauG/AG). Die allgemeinen Nutzungspläne werden durch das nach der Gemeindeorganisation zuständige Organ erlassen (§ 25 Abs. 1 BauG/AG). Dies kann die Gemeindeversammlung, der Einwohnerrat oder die Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Urne sein (CHRISTIAN HÄUPTLI, in: Andreas Baumann und andere, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, N. 5 zu § 25 BauG/AG). Unter dem Titel "Sondernutzungsplanung (Erschliessungs- und Gestaltungsplanung)" bestimmt § 16 Abs. 1 BauG/AG, dass die Gemeinden die zweckmässige Erschliessung und Überbauung bestimmter Gebiete soweit nötig durch Erschliessungs- und Gestaltungspläne sicherstellen. Diese Sondernutzungspläne werden vom Gemeinderat beschossen (§ 25 Abs. 3 lit. a BauG/AG). Gestaltungspläne sind kommunale Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG (BGE 119 Ib 124 E. 4 S. 134; vgl. auch Urteil 1C_518/2010 vom 22. März 2011 E. 4.1).

Nach § 21 Abs. 1 BauG/AG können Gestaltungspläne erlassen werden, wenn ein wesentliches öffentliches Interesse an der Gestaltung der Überbauung besteht, namentlich damit ein Gebiet architektonisch gut und auf die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt überbaut oder baulich umgestaltet wird, der Boden haushälterisch genutzt wird und die angemessene Ausstattung mit Anlagen für die Erschliessung und Erholung sichergestellt wird. Das aargauische Baugesetz schreibt kein Mindestmass eines Gestaltungsplanes vor, weshalb sich die Abgrenzung der Planungsgebiete nach dem Zweck und den zu lösenden planerischen Aufgaben richtet. Eine Begrenzung nach unten bildet das Verbot von Kleinbauzonen zur Verhinderung einer Streubauweise (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 5. Juli 2007 E. 2.5, AGVE 2007 Nr. 36. S. 143 ff., 146). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Kleinbauzone dann zulässig, wenn sie keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder eine massvolle Erweiterung bestehender Bauten bewirkt und sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht (BGE 124 II 391 E. 3a S. 395;

Urteil 1C_13/2012 vom 24. Mai 2012 E. 3.1 und 3.3 mit weiteren Hinweisen). Unter diesen Voraussetzungen kann ein Gestaltungsplan zulässig sein, der sich auf ein Grundstück beschränkt (BGE 121 I 245 E. 8c/cc S. 251). Jedoch darf die Aufteilung eines Gebiets in mehrere Teilgestaltungspläne nicht dazu führen, dass das ganze Gebiet durch Einzelbauweise verunstaltet wird (Urteil 1A.197/2001 vom 18. April 2002 E. 3.3).

3.3. Gemäss § 16 Abs. 3 BauG/AG können die Gemeinden in den allgemeinen Nutzungsvorschriften vorsehen, dass im allgemeinen Nutzungsplan bezeichnete Gebiete nur überbaut werden dürfen, wenn von bestimmten Instrumenten der Sondernutzungsplanung Gebrauch gemacht worden ist. Entsprechend bestimmt § 3 BNO/Buchs:

" 1 Die im Bauzonen- und Kulturlandplan speziell bezeichneten Gebiete dürfen nur erschlossen und überbaut werden, wenn ein rechtskräftiger Gestaltungsplan vorliegt. Der Gemeinderat bestimmt im Einzelfall den Mindestgehalt der Pläne.

2 Teilgestaltungspläne sind möglich; der Gemeinderat bestimmt von Fall zu Fall die in den Gestaltungsplan einzubeziehenden Flächen."

3.4. Das Verwaltungsgericht kam zum Ergebnis, der Gemeinderat habe im konkreten Fall aus Verhältnismässigkeitsgründen ausnahmsweise auf einen gemäss § 3 BNO/Buchs erforderlichen (Teil-) Gestaltungsplan verzichten dürfen. Zur Begründung führte es an, gemäss Ziffer 3 der Vereinbarung

von 21./24. Juni 1999 sollte der Gestaltungsplan bezüglich des im Perimeter liegenden Teils der heutigen Parzelle Nr. xxxx nur noch Grenzabstandslinien und keine weitergehenden gestalterischen Vorgaben enthalten. Der Gemeinderat könnte gemäss § 3 Abs. 2 BNO für die betroffene Fläche einen Teilgestaltungsplan erlassen und nur noch den Grenzabstand vorschreiben, den das Bauprojekt einhält. Damit wäre die Gestaltungsplanpflicht formell erfüllt. Da das Bauprojekt eine eigene Erschliessung ab Zopfweg vorsehe, sei es nicht auf die im Erschliessungsplan G._____ vorgesehene Erschliessungsstrasse angewiesen. Diese Erschliessung werde durch das Bauprojekt auch nicht ungünstig beeinflusst. Gemäss dem Vorprüfungsbericht der Abteilung Raumentwicklung des BVU vom 5. Mai 2000 sei eine spätere rückwärtige Erschliessung der Parzellen zzz und www zu sichern. Ebenso halte der Regierungsratsbeschluss Nr. 2000-001793 betreffend Genehmigung des Erschliessungsplans

G._____ fest, dass die rückwärtige Erschliessung der "übrigen Parzellen entlang der Kantonsstrasse" Gegenstand des späteren Gestaltungsplans sei. Vorliegend sei die Parzelle der Beschwerdeführer über den Weg H._____ erschlossen und die Parzelle Nr. www bleibe über das Gebiet des Gestaltungsplanpflichtperimeters bzw. über dasjenige des Erschliessungsplans G._____ rückwärtig erschliessbar. Da die Parzelle Nr. 952 nicht an den Gestaltungsplanperimeter grenze, könne der Gestaltungsplan deren rückwärtige Erschliessung von vorneherein nicht ermöglichen. Demnach mache ein Teilgestaltungsplan für die umstrittene Fläche der Parzelle Nr. xxxx wenig Sinn, zumal nicht ersichtlich sei, was ein solcher Plan zusätzlich regeln oder bewirken könnte. Die projektierten Hochbauten lägen grösstenteils ausserhalb des Gebiets mit Gestaltungsplanpflicht. Die Tiefbauten hätten vor allem mit der Erschliessung zu tun. Inwiefern die Festlegung von Baulinien (Grenzabstandslinien) im fraglichen Bereich notwendig wäre, sei nicht ersichtlich. Aufgrund der Vereinbarung vom 21./24. Juni 1999 sei in einem Gestaltungsplan in diesem Bereich mit weitergehenden Vorgaben gestalterischer Art nicht zu rechnen. Der Gemeinderat, der für den Erlass eines

Teilgestaltungsplans zuständig wäre, sei mit dem Bauprojekt ebenfalls einverstanden. Demnach führe das Beharren auf den Erlass eines Teilgestaltungsplans einzig dazu, das Verfahren zu verzögern. Vor diesem Hintergrund erscheine es unverhältnismässig, einen Teilgestaltungsplan zu verlangen. Da die Beschwerdeführer im Verlauf des Verfahrens betreffend die Baubewilligung ausreichend Gelegenheit gehabt hätten, sich zur Erforderlichkeit eines Gestaltungsplans zu äussern, sei insoweit ihr rechtliches Gehör gewahrt worden.

3.5. Nach Art. 23 RPG darf das kantonale Recht für Bauten innerhalb des Baugebiets Ausnahmen von den Zonenvorschriften vorsehen. Solche Ausnahmen müssen sich auf eine klare gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht stützen, wobei den Kantonen bei der konkreten Ausgestaltung der Ausnahmebewilligungen ein weiter Spielraum zukommt (Urteil 1C_258/2010 vom 9. Dezember 2010 E. 2.2 mit Hinweisen). Der Kanton Aargau hat für Ausnahmebewilligungen innerhalb der Bauzone namentlich in § 67 BauG/AG eine gesetzliche Grundlage geschaffen (ANDREAS BAUMANN, in: Andreas Baumann und andere, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, N. 1 zu § 67 BauG/AG). § 67 Abs. 1 BauG/AG bestimmt:

"Der Gemeinderat kann bei der Bewilligung von Bauten, unter billiger Abwägung der beteiligten privaten Interessen, Ausnahmen von kommunalen Nutzungsplänen gestatten, wenn

- a) es mit dem öffentlichen Wohl sowie mit dem Sinn und Zweck der Rechtssätze vereinbar ist und
- b) ausserordentliche Verhältnisse vorliegen oder die Anwendung der Pläne und Vorschriften zu hart wäre."

Gemäss dieser Regelung setzt eine Ausnahmebewilligung voraus, dass ausserordentliche, d.h. vom Regelfall wesentlich abweichende Verhältnisse vorliegen und die Ausnahme mit dem öffentlichen Wohl sowie mit dem Sinn und dem Zweck der Vorschriften vereinbar ist. Bezüglich der Verhältnismässigkeit einer Ausnahmebewilligung sind die beteiligten öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen (BAUMANN, a.a.O., N. 2 und 9 zu § 67 BauG/AG; vgl. auch Urteil 1C_14/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 2.5). Als vom Regelfall abweichende Umstände kommen namentlich objektive Besonderheiten bezüglich der Form und Lage der Parzelle in Frage (BAUMANN, a.a.O., N. 11 zu § 67 BauG/AG). Bei der Erteilung der Ausnahmebewilligung dürfen jedoch keine generellen Gründe berücksichtigt werden, die sich praktisch immer anführen liessen, weil auf diesem Wege das Gesetz selber abgeändert würde (BGE 117 Ia 141 E. 4 S. 146).

3.6. Die Beschwerdeführer gehen zutreffend davon aus, das Verwaltungsgericht habe im Ergebnis eine Ausnahmebewilligung nach § 67 BauG/AG gewährt, wenn es aus Gründen der Verhältnismässigkeit ausnahmsweise zuliesse, dass der Gemeinderat in Abweichung von § 3 BNO/Buchs eine Baubewilligung ohne Gestaltungsplan erteilte. Sie rügen jedoch, das Verwaltungsgericht habe § 67 BauG/AG willkürlich angewendet, weil es die darin vorgesehenen

Voraussetzungen weder geprüft noch begründet habe. Es hätte bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit danach fragen müssen, ob die Ausnahmegewilligung den Kriterien der Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit entspreche.

3.7. Das Verwaltungsgericht hat ausführlich dargelegt, weshalb es zum Ergebnis kam, das im kommunalen Nutzungsplan vorgesehene Erfordernis eines Gestaltungsplans sei unter den gegebenen besonderen Umständen unverhältnismässig bzw. nicht durch den Sinn und Zweck der entsprechenden Rechtssätze gerechtfertigt. Es hat dabei die öffentlichen Interessen am Erlass eines Teilgestaltungsplans und die privaten Interessen an Verhinderung einer dadurch bewirkten Verzögerung des Bauvorhabens gegeneinander abgewogen und damit implizit die Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung nach § 67 BauG/AG geprüft und begründet. Es brauchte dabei nicht nach der Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit zu fragen, weil diese Kriterien hinsichtlich der Verhältnismässigkeit von Grundrechtseinschränkungen massgebend sind (vgl. BGE 137 I 31 E. 7.5.2 S. 53). Das Verwaltungsgericht ist somit in methodischer Hinsicht nicht willkürlich vorgegangen.

3.8. Sodann machen die Beschwerdeführer geltend, der angefochtene Entscheid sei auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit willkürlich. Das Verwaltungsgericht habe nicht beachtet, dass Ausnahmegewilligungen nur bei aussergewöhnlichen Gegebenheiten und nicht aus Gründen erteilt werden dürften, die sich praktisch immer anführen liessen. Es komme häufig vor, dass Parzellenteile in ein Gebiet mit Gestaltungsplanzwang ragten, weshalb diese Flächen nicht mittels einer Ausnahmegewilligung von der Gestaltungspflicht befreit werden dürften. Dem Verwaltungsgericht sei zwar beizupflichten, dass ein Gestaltungsplan allein für die Fläche von 1'106 m² der Parzelle xxxx unvernünftig sei. Es habe jedoch willkürlich ausser Acht gelassen, dass diese Fläche einer unzulässigen Kleinbauzone entspreche und daher gemäss den allgemeinen Planungsgrundsätzen dafür kein Teilgestaltungsplan erlassen werden dürfe. Zudem dürfe der Gemeinderat auch Teilflächen nicht aus der Gestaltungsplanpflicht entlassen. Täte er dies mehrmals, könnte er die gesamte Gestaltungsplanpflicht umgehen. Indem der Gemeinderat für 7.4 % des Gesamtperimeters der Gestaltungsplanpflicht keinen Gestaltungsplan erlassen habe, habe er die vom Einwohnerrat definierte Fläche dieses Plans reduziert und damit das Gewaltenteilungsprinzip und den planerischen Stufenbau verletzt. Zudem hätten die Beschwerdeführer ihre Mitwirkungsrechte im Gestaltungsplanverfahren nicht ausüben können, was ihr rechtliches Gehör verletze.

3.9. Da vom projektierten Haus A nur rund ein Viertel und vom Haus B eine kleine Ecke (Balkone) in das rund 15 ha umfassende Gebiet mit Gestaltungsplanpflicht ragen, liegt ein geringfügiger Eingriff in dieses Gebiet vor, der nicht zu einer verpönten Streubauweise führt. Demnach ist das Verwaltungsgericht nicht in Willkür verfallen, wenn es annahm, der Gemeinderat hätte für die umstrittene Teilfläche einen der Baubewilligung entsprechenden Teilgestaltungsplan erlassen dürfen. Sodann ging das Verwaltungsgericht davon aus, für die umstrittene Teilfläche sei die Festlegung von Baulinien (Grenzabstandslinien) nicht notwendig und aufgrund der Vereinbarung vom 21./24. Juni 1999 sei in diesem Bereich mit weitergehenden Vorgaben gestalterischer Art nicht zu rechnen. Da die Beschwerdeführer nicht darlegen, inwiefern diese Feststellungen offensichtlich unrichtig sein sollen, konnte das Verwaltungsgericht willkürfrei davon ausgehen, es lägen insoweit vom Regelfall abweichende ausserordentliche Verhältnisse vor, die einen Teilgestaltungsplan entbehrlich werden liessen. Die Beschwerdeführer wenden zwar ein, sie hätten keinen solchen Teil-, sondern einen grösseren Gestaltungsplan verlangt. Sie begründen jedoch nicht ansatzweise, inwiefern im vorliegenden Fall das geringfügige Hineinreichen der geplanten, grundsätzlich zonenkonformen Bauten in den Gesamtbereich mit Gestaltungsplanpflicht dessen architektonische oder erschliessungsmässige Gestaltung beeinträchtigen könnte. Auch zeigen sie nicht auf, weshalb die Gefahr einer Aufteilung der Restfläche in eine Vielzahl von Teilgestaltungsplänen bestehen soll. Schliesslich legen die Beschwerdeführer nicht dar, welche Mitwirkungsrechte sie dadurch verloren haben sollen, dass der Gemeinderat nicht zunächst formell einen Teilgestaltungsplan erliess, sondern direkt eine Baubewilligung erteilte. Aus all diesen Gründen ist das Verwaltungsgericht nicht in Willkür verfallen, wenn es ins Gewicht fallende öffentliche Interessen an einem (Teil-) Gestaltungsplan verneinte und es deshalb das Erfordernis eines solchen Plans in Anbetracht der privaten Interessen an der Vermeidung einer Verzögerung des Verfahrens als unverhältnismässig qualifizierte.

4.

4.1. Die Beschwerdeführer machen geltend, das Verwaltungsgericht habe die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV verletzt, weil es eine Arealüberbauung ohne Gestaltungsplan zugelassen und damit eine qualitativ bessere Überbauung gestützt auf einen solchen Plan verhindert habe.

4.2. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwiefern der bisherige oder voraussehbare künftige Gebrauch ihrer Liegenschaft durch den teilweisen Verzicht auf einen Gestaltungsplan für die Überbauung der Nachbarliegenschaft verunmöglicht oder erschwert werden soll. Da nach dem Ausgeführten auch keine unzulässige Eigentumsbeschränkung vorliegt, erweist sich ihre Rüge der Verletzung von Art. 26 BV als unbegründet.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Diese haben der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteienschädigung unter solidarischer Haftbarkeit auszurichten (Art. 68 Abs. 2 und 4 BGG). Dem Gemeinderat Buchs ist keine Parteienschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführer haben unter solidarischer Haftbarkeit die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Buchs, dem Regierungsrat des Kantons Aargau und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. November 2013

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Gelzer