

Planungsbeschwerde

Aufschiebenden Wirkung im Nutzungsplanverfahren: Die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsgerichts soll nicht durch die Schaffung rechtlicher oder tatsächlicher Präjudizien, welche die Realisierbarkeit des Verfahrensergebnisses in Frage stellen, faktisch eingeschränkt werden.

Sachverhalt

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde verlangten die Beschwerdeführer, einen Teil des genehmigten Baugebietes einer geeigneten Nichtbauzone zuzuweisen. Ferner beantragten sie, dass der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen sei. Mit Präsidialentscheid hiess der Instruktionsrichter das Begehren um Gewährung der aufschiebenden Wirkung im Sinne der Erwägungen gut.

Aus den Erwägungen

Die Entscheide des Grossen Rates und des Regierungsrates über die Genehmigung von Allgemeinen Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen sind nach Massgabe von § 28 Satz 1 des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (BauG) vom 19. Januar 1993 mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Die Beschwerde hat nur aufschiebende Wirkung, wenn und soweit das Gericht sie gewährt (§ 28 Satz 2 BauG). Die Zuständigkeit für den Erlass derartiger vorsorglicher Anordnungen liegt beim Präsidenten oder einem andern vollamtlichen Mitglied des Verwaltungsgerichts (§ 57 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968).

Die aufschiebende Wirkung ist ein Instrument des vorläufigen Rechtsschutzes, das den definitiven Rechtsschutz sichern will und hiezu Voraussetzung ist (Hans Rudolf Kuhn, Der vorläufige Rechtsschutz im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren, Basler Diss., Lupsingen 1981, S. 5 ff.; vgl. zum folgenden auch: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1995, S. 280 ff.). Die Unterscheidung von Verfügung und Rechtssatz als mögliche Anfechtungsobjekte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bedeutet dabei bezüglich der aufschiebenden Wirkung folgendes: Während die aufschiebende Wirkung bei der beschwerdeweisen Anfechtung eines individuell-konkreten Einzelaktes die Hemmung der Wirksamkeit - hier also der Rechtskraft - des Anfechtungsobjekts selber zur Folge hat, wird bei der Anfechtung eines Rechtssatzes mit der aufschiebenden Wirkung nicht der angefochtene Erlass als solcher aufgehoben oder suspendiert, vielmehr können gestützt auf ihn ergangene Verfügungen während der Verfahrensdauer nicht in Rechtskraft erwachsen (Kuhn, a.a.O., S. 44; vgl. § 72 Abs. 1 VRPG; AGVE 1976, S. 320).

Das Verwaltungsgericht betrachtete bisher in konstanter Praxis Nutzungspläne und die dazugehörigen Rechtsvorschriften ganzheitlich als Erlasse im Sinne von § 68 VRPG (AGVE 1985, S. 117; Entscheid des Verwaltungsgerichts [VGE] I/90 vom 28. Dezember 1995 in Sachen ABN und WWF, S. 6; Monika Fehlmann-Leutwyler, Die prinzipale Normenkontrolle nach aargauischem Recht, Zürcher Diss., Aarau 1988, S. 235 mit Hinweisen; vgl. auch Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG] vom 22. Juni 1979). Die richterliche Überprüfung von Nutzungsplänen fand dementsprechend im Verfahren der prinzipialen Normenkontrolle statt. Mit dem Inkrafttreten des neuen Baugesetzes wurden Nutzungspläne und -vorschriften positivrechtlich vom Normenkontrollverfahren gemäss §§ 68 ff. VRPG ausgenommen (vgl. § 167 BauG und die darin enthaltene Ergänzung von § 68 VRPG) und verfahrensrechtlich auf den Weg der Verwaltungsgerichtsbeschwerde verwiesen, die nun gegen die Genehmigungsentscheide des Grossen Rates und des Regierungsrates zulässig ist (§ 28 BauG).

Die durch den Gesetzgeber vorgenommene Änderung des gegen genehmigte Nutzungspläne und -vorschriften zur Verfügung stehenden Rechtsmittels beeinflusst grundsätzlich weder die Rechtsnatur des Anfechtungsobjekts, noch hat sie - abgesehen von der eingeführten Rechtsmittelfrist von zwanzig Tagen seit der amtlichen Publikation - wesentliche verfahrensrechtliche Konsequenzen. Obwohl formell der Genehmigungsbeschluss Anfechtungsobjekt ist, findet nach wie vor eine rechtliche Überprüfung der mit dem angefochtenen Beschluss genehmigten Nutzungspläne und -vorschriften statt. Die Analogie zum Normenkontrollverfahren und die Identität des Anfechtungsobjekts sprechen dafür, dass der allenfalls gewährten aufschiebenden Wirkung derselbe Effekt zukommt wie im bisherigen Verfahren, d. h. dass zwar während der Verfahrensdauer keine Verfügungen, die sich auf den angefochtenen Erlass stützen, rechtskräftig werden können, dieser als solcher aber in Kraft bleibt (vgl. Erw. aa hievor).

Selbst wenn sich gestützt auf den gesetzgeberischen Entscheid, genehmigte Nutzungspläne und -vorschriften der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu unterstellen, eine Änderung der bisherigen Praxis (vgl. dazu Fehlmann-Leutwyler, a.a.O., S. 252 ff. mit Hinweisen; Erich Zimmerlin, Nochmals: Die Rechtsnatur der Pläne, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 82/1981, S. 343 ff.) in dem Sinne aufdrängen würde, dass Nutzungspläne aufgrund der neuen positivrechtlichen Verfahrensregelung als zwischen Rechtssatz und Verfügung stehende Gebilde eigener Art zu qualifizieren wären, so würde dies nichts an ihrer Konkretisierungsbedürftigkeit im Einzelfall ändern. Ein Bauvorhaben kann nicht unmittelbar gestützt auf Nutzungspläne und -vorschriften realisiert werden, sondern bedarf als rechtlicher Grundlage einer Baubewilligung, welche die einschlägigen Vorschriften einzelfallmässig konkretisiert. Die aufschiebende Wirkung erfasst auch hier nur diese unterste Stufe der rechtlichen Konkretisierung. Unbesehen davon, welche Rechtsnatur das Anfechtungsobjekt und das Anfechtungsverfahren aufweisen, bezieht sich der rechtshemmende Effekt der aufschiebenden Wirkung in jedem Fall ausschliesslich auf die Rechtsanwendungsebene; gehemmt wird immer nur die Rechtskraft des individuell-konkreten Einzelaktes.

Mit der Erteilung der aufschiebenden Wirkung als Instrument des vorläufigen Rechtsschutzes ist der Gefahr zu

begegnen, dass die Verwirklichung des dem Beschwerdeführer zustehenden Rechtsschutzanspruchs durch die Realisierung eines Bauvorhabens von vornherein materiell vereitelt wird, indem sich der verwaltungsgerichtliche Entscheid auf die umstrittene bauliche Nutzung der konkret in Frage stehenden Grundstücke gar nicht mehr auswirken kann. Verhindert werden soll, dass während des Beschwerdeverfahrens eine gestützt auf den angefochtenen Teil der neuen Nutzungsplanung erteilte Baubewilligung rechtskräftig wird und nach der neuen Ordnung gebaut werden kann, bevor über deren Rechtmässigkeit im Rahmen der Beschwerdeanträge entschieden ist. Die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsgerichts soll nicht durch die Schaffung rechtlicher oder tatsächlicher Präjudizien, welche die Realisierbarkeit des Verfahrensergebnisses in Frage stellen, faktisch eingeschränkt werden. Dieser Grundsatz ist auch in Anwendungsfällen von § 44 VRPG immer wieder betont worden (AGVE 1986, S. 309 f. mit Hinweisen; erwähnter VGE in Sachen Egli, S. 7).

Ein gegen die Gewährung der aufschiebenden Wirkung sprechendes öffentliches Interesse kann dann mitzuberücksichtigen sein, wenn sich der bestrittene Teil des Nutzungsplans vom verbleibenden, unbestrittenen Teil nicht ohne weiteres separieren lässt, d. h. wenn sachliche oder andere Zusammenhänge einer Verselbständigung entgegenstehen. Der Gesetzgeber wollte verhindern, "dass der nunmehr zweistufige kantonale Rechtsschutz das Erlassverfahren und damit das Inkrafttreten der Planungen ungebührlich verzögert" (Botschaft Nr. 5397 des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 21. Mai 1990 zur Totalrevision des Baugesetzes vom 2. Februar 1971, S. 20 zu § 21), dass anders gesagt mit einer Beschwerde die Anwendung der ganzen Nutzungsplanung blockiert werden kann, obwohl in aller Regel nur einzelne Teile dieser Planung zum Gegenstand der Anfechtung gemacht werden. Dies war vor allem der Hintergrund des gesetzgeberischen Entscheids, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 28 BauG nicht automatisch mit der aufschiebenden Wirkung auszustatten.

Die Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall ergibt:

Die Beschwerdeführer verlangen, dass die im Situationsplan 1:1'000 vom 5. Juli 1996 schraffierten Grundstücke, welche gemäss Zonenplan der Gemeinde X. vom 26. November 1981/ 5. November 1985 der Wohnzone (W2) 2. Etappe zugehörten und mit Beschluss der Einwohnergemeindeversammlung vom 16. September 1993 bzw. mit dem Genehmigungsentscheid des Grossen Rats vom 21. Mai 1996 neu der Wohnzone Hang zugewiesen wurden, einer "geeigneten Nichtbauzone" zugewiesen werden. Dieser Landschild ist klar vom übrigen Baugebiet abtrennbar; irgendwelche sachlichen, örtlichen oder sonstigen Zusammenhänge sind nicht ersichtlich. Eine Beschränkung der Suspensivwirkung auf den angefochtenen Teil der Nutzungsplanung ist insoweit also problemlos möglich.

Mit der Publikation des grossrätlichen Beschlusses vom 21. Mai 1996 traten der Teilzonenplan und die Teilbauordnung "G." im Umfang der Genehmigung in Kraft. Mit dem Inkrafttreten des neuen, inhaltlich abweichenden Rechts wurde das frühere Recht aufgehoben (vgl. § 1 Abs. 3 Teilbauordnung "G.")

Im vorliegenden Fall bestünde ohne die Erteilung der aufschiebenden Wirkung die Gefahr, dass die vom Beschwerdebegehren erfassten, noch unüberbauten Grundstücke während der Dauer des Beschwerdeverfahrens nach den Vorschriften des Teilzonenplans und der Teilbauordnung "G." überbaut würden. Eine allfällige Gutheissung des Beschwerdebegehrens, die fraglichen Grundstücke einer Nichtbauzone zuzuweisen, verlöre damit weitgehend ihren Sinn; die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsgerichts würde durch die von den betreffenden Grundeigentümern geschaffenen vollendeten Tatsachen faktisch aufgehoben und die materielle Verwirklichung des Rechtsschutzanspruchs der Beschwerdeführer vereitelt. Das Gesuch um Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung ist daher gutzuheissen.