

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.23.443

ENTSCHEID vom 21. November 2024

**A.____, B.____, C.____ und D.____; Beschwerde gegen die Verfügung des Gemeinderats
Q.____ vom 24. Juli 2023 betreffend Baupflicht für die zonengemässe Überbauung der Parzelle
aaa auf der R.____; Abweisung**

Erwägungen

1. Zuständigkeit und Befugnis zur Beschwerdeführung

1.1

Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) beurteilt Beschwerden gegen Entscheide der Gemeinderäte, die in Anwendung der Baugesetzgebung, einschliesslich der Gemeindebauvorschriften, ergangen sind. Es ist somit zuständig zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde (§ 13 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsverordnung, DeIV; SAR 153.113], § 61 Abs. 1 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011 [BauV; SAR 713.121], § 50 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200] sowie § 4 Abs. 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 [Baugesetz, BauG; SAR 713.100]).

1.2

Die Parzelle aaa, die der gemeinderätliche Entscheid mit einer Baupflicht belastet, steht im Gesamteigentum von fünf Erben. Gegen den Entscheid Beschwerde erhoben haben vier der fünf Erben. Der Gemeinderat meint, dass deshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten werden dürfe.

Richtig ist, dass das Grundstück im Gesamteigentum der fünf Erben steht und diese darüber nur gemeinsam verfügen können (Art. 602 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau [VGE] vom 29. Oktober 2014 [WBE.2014.149], Erw. 2.2). Im vorliegenden Fall geht es den Beschwerdeführenden allerdings nicht um die Zuweisung des Grundstücks zu einer bestimmten Zone oder um ein anderweitiges Verfügen über das Grundstück, sondern um die Abwendung einer Belastung. Sich gegen eine solche Belastung zu wehren, sind die Erben des Grundstücks je einzeln berechtigt. Für den Erben, der sich am Verfahren nicht beteiligt, ergeben sich dadurch keine Nachteile, und die Beschwerdeführung stellt in solch einem Fall keinen Akt dar, der als Verfügen über das Grundstück angesehen werden müsste. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten (§ 42 VRPG).

2. Verletzung des rechtlichen Gehörs

2.1

Die Beschwerdeführenden werfen dem Gemeinderat vor, er habe seine Verfügung nur ungenügend begründet; namentlich fehlten auch klare Handlungsanweisungen, wie die Baupflicht zu erfüllen sei.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus dem Verfassungsrecht (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]; § 22 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [Kantonsverfassung, KV; SAR 110.000]). Er beinhaltet namentlich die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Verfahrensfehler wie die Verletzung des rechtlichen Gehörs führen grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids ohne Rücksicht darauf, ob dieser für den Ausgang des Verfahrens relevant ist. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann jedoch ausnahmsweise geheilt werden, wenn der Mangel im Verfahren vor der Rechtsmittelinstanz kompensiert wird und die betroffene Person namentlich die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, welche die von der Gehörsverletzung betroffenen Aspekte mit derselben Kognition überprüfen kann wie die untere Instanz. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Gehörsverletzung von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau [VGE] vom 14. Dezember 2023 [WBE.2023.106], Erw. 2, mit weiteren Verweisen).

2.2

Der Gemeinderat begründete seinen Entscheid damit, dass die Bauzonengrösse dem voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren entspreche. Daraus ergebe sich das öffentliche Interesse an der zonengemässen Überbauung. Überdies sei bereits im Vertrag mit dem Erblasser von Januar 2002 die Überbauung der Parzelle aaa innert 10 Jahren zur Pflicht gemacht worden. Die Parzelle liege direkt bei der Schulanlage R._____, in einem wichtigen Gebiet, was die grosse Nachfrage nach Bauland bestätige. Die Erschliessung im S-Weg mit den Anschlüssen für die Feinerschliessung bis in die Parzelle aaa sei bereits vorhanden. Das Erschliessungskonzept für die Parzelle aaa habe der Gemeinderat am 22. März 2021 genehmigt.

Auch wenn die Begründung eher knapp sein mag, genügt sie doch den Anforderungen. Dies gilt umso mehr, als die Vorinstanz die Erbgemeinschaft über die beabsichtigte Baupflicht zweimal vorinformiert und ihnen ermöglicht hat, dazu Stellung zu nehmen. Von dieser Möglichkeit hat diese indessen nicht Gebrauch gemacht, und sie hat im vorinstanzlichen Verfahren keine Einwände erhoben.

2.3

Der Gemeinderat macht die "zonengemässe Überbauung" zur Pflicht, ohne konkrete Vorgaben zu machen. Dies kann nur so verstanden werden, dass entsprechend den Zonenvorschriften für die W2 Hauptbauten zu erstellen und Wohnräume zu schaffen sind, soweit die Grösse der Parzelle dies zulässt. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist auch in diesem Punkt nicht gegeben, zumal der Überbauungsvertrag von 2002/2004 dasselbe zur Auflage machte, ohne dass diese Umschreibung zu Unklarheiten oder Rückfragen geführt hätte.

2.4

Entsprechend besteht auch auf kein Grund dafür, das Verfahren zu sistieren, damit der Gemeinderat seine Begründung nachbessern könnte, zumal dieser in der Beschwerdeantwort einlässliche Stellung zur Beschwerde genommen hat.

3. Ausgangslage

Der Gemeinderat hat für die zonengemässe Überbauung des Grundstücks aaa eine Frist von 10 Jahren ab Rechtskraft des Entscheids gesetzt. Strittig ist, ob die Voraussetzungen für den Erlass einer solchen Baupflicht gegeben sind.

Das Grundstück hat eine Grösse von 15'970 m² und liegt in der Zone W2 mit einer maximalen Ausnutzung von 0,4 (§§ 10 und 12 der Bau- und Nutzungsordnung [BNO]). In nächster Nähe befindet sich die Schulanlage R._____. Für das Gebiet besteht eine Sondernutzungsplanpflicht (vgl. § 6 Abs. 1 BNO). Den entsprechenden Sondernutzungsplan (Erschliessungsplan) für diese und die weiter nordwestlich gelegene Parzelle bbb hat die Gemeinde am 16. November 2015 erlassen (Erschliessungsplan "Parzellen aaa/bbb").

Rechtskräftig eingezont ist die Parzelle seit 7. März 1995, nachdem sie zuvor – gemäss Bauzonenplan vom 23. November 1989 – einer (bundesrechtlich unzulässigen) zweiten Baugebietsetappe zugewiesen war (vgl. Bauzonenplan vom 23. November 1989 [Genehmigung: 5. November 1991 unter Vorbehalt von § 44 aBNO]; Umwandlung der Baugebietsetappierung in eine Erschliessungsetappierung durch Korrektur von § 44 aBNO vom 25. November 1993, genehmigt am 7. März 1995). Im nachfolgenden (heute nicht mehr gültigen) Zonenplan vom 29. November 2001 (genehmigt am 23. September 2003) wurde diese Zuweisung ins Baugebiet übernommen, nachdem sich der Erblasser 2002/2004 gegenüber der Gemeinde vertraglich verpflichtet hatte, die Parzelle innert 10 Jahre zu überbauen (vgl. Botschaft 03.168 vom 25. Juni 2003, S. 5 f; Überbauungsvertrag zwischen Einwohnergemeinde und Erblasser vom 9. Januar 2002 / 21. Januar 2004).

4. Baupflicht

4.1

Die gesetzlichen Grundlagen für die Baupflicht sind die Folgenden:

Nach Baugesetz muss der Gemeinderat bei Neueinzonungen von Grundstücken eine Frist für deren Überbauung festlegen. Für bereits eingezonte Grundstücke kann er ebenfalls eine Überbauungsfrist festlegen, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt. Ausgenommen sind einzig Grundstücke, die voraussichtlich innert 15 Jahren für den Eigenbedarf benötigt werden (§ 28i BauG). Bei Verletzung der Pflicht ist eine jährliche Lenkungsabgabe von 2 % des steuerrechtlich massgebenden Grundstückswerts geschuldet (§ 28j Abs. 2 BauG). Die Lenkungsabgabe soll dabei einen Druck schaffen, das Grundstück entweder selber zu überbauen oder zu verkaufen.

4.2

Die Bauverpflichtung stellt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Eine solche Verpflichtung muss einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen. Das öffentliche Interesse muss so gross sein, dass es die Nachteile, die den Privaten mit der Bauverpflichtung entstehen, überwiegt (HEINZ AEMISEGGER / SAMUEL KISSLING in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 15a Ziff. 60 f.).

Im Gesetzesentwurf für die erste Lesung hatte der Regierungsrat dem Grossen Rat noch vorgeschlagen, dass bei Verletzung der Baupflicht-Frist der Gemeinderat ermächtigt sei, das Grundstück zum Verkauf öffentlich auszuschreiben. Die Bejahung des öffentlichen Interesses war daher in diesem Entwurf und der kommentierenden Botschaft an entsprechend strenge Voraussetzungen geknüpft, da bei

einer Pflichtverletzung die tatsächliche Durchsetzung gegen den Willen von Eigentümerin und Eigentümer eine einschneidende Rechtsfolge gewesen wäre (regierungsrätliche Botschaft 15.269 vom 2. Dezember 2015 [Botschaft I], S. 31 f.; siehe auch die bundesrätliche Botschaft 10.019 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, Seite 1077).

Da sich allerdings nach der vom Grossen Rat nun beschlossenen und gültig gewordenen baugesetzlichen Bestimmung die Konsequenzen der Pflichtverletzung auf die Begleichung einer Lenkungsabgabe beschränken, müssen keine qualifizierten Anforderungen an das öffentliche Interesse gestellt werden. Erforderlich ist einzig – aber immerhin – eine Interessenabwägung, die aufzeigt, dass das öffentliche Interesse den Eingriff rechtfertigt. Kriterien für die Beurteilung können sein die Lage des Grundstücks, die Dauer der Einzonung und das Angebot an verfügbarem Bauland an der spezifischen Lage (vgl. dazu das kantonale Merkblatt W6a "Baupflicht für die Gemeinden" [im Internet: www.ag.ch/raumentwicklung > Innenentwicklung > Werkzeugkasten 6]).

Dass das Baugesetz die Baupflicht als Kann-Vorschrift formuliert, gibt der kommunal zuständigen Behörde einen entsprechenden Ermessensspielraum. Soweit der Interessenabwägung örtliche und planerische Motive zugrunde liegen, kann sich hier die Gemeinde auf ihre verfassungsrechtlich garantierte Autonomie und auf den nach Bundesrecht garantierten Handlungsspielraum in solchen Planungsaufgaben berufen. Entsprechend hat sich die kantonale Rechtsmittelinstanz bei der Überprüfung solcher kommunalen Entscheide zurückzuhalten (§ 106 Abs. 1 KV; Art. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]).

4.3

Die Bauparzelle aaa liegt in der Wohnzone W2, rings umgeben von überbautem Gebiet. Die Fläche misst rund 1,6 ha und bietet Platz für in etwa 30 Wohngebäude. Es handelt sich um die grösste, noch unüberbaute Parzelle in diesem Gebiet. Die Lage ganz in der Nähe des Schulhauses R._____ ist attraktiv und zentrumsnah, was sich auch in den um ein mehrfaches gestiegenen Landpreisen zeigt, wie die Beschwerdeführenden selber vorbringen. Seit 2012 hat sich die Bevölkerung der Gemeinde Q._____ steigend entwickelt. Insgesamt ist die Bevölkerungszahl von 2012 bis 2019 im Durchschnitt um +1,60 % pro Jahr (total +11,7 %) angestiegen (vgl. Genehmigungsentscheid des Regierungsrats 2024-ccc, S. 3). Gemäss den statistischen Angaben ist die Bevölkerung von Q._____ in den letzten zehn Jahren (2013–2023) kontinuierlich – von 8'264 auf 9'890 Einwohnenden – um 20 % gewachsen (www.ag.ch/statistik > Zahlen und Vergleiche > Gemeindeportrait). Der Bedarf an Bauland namentlich in der Wohnzone ist damit dokumentiert. Mit der verfügbaren Baupflicht will der Gemeinderat der Baulandhortung entgegenwirken und das Bauland verflüssigen. Die Parzelle aaa liegt seit 1995, mithin seit rund 30 Jahren, im Baugebiet. Zwar sind von der Parzelle aaa in der Vergangenheit offenbar 16 Bauparzellen (10'139 m²) abparzelliert und auf 14 Parzellen Wohngebäude erstellt worden; doch ist die Grösse der Stammparzelle (15'970 m²) nach wie vor beträchtlich – und dies trotz der im Überbauungsvertrag von 2002/2004 statuierten Pflicht, die Parzelle bis September 2013 "zonenkonform zu überbauen". De facto hat die hier verfügte Baupflicht eine Verlängerung der bereits gemäss Vertrag geltenden Frist zur Folge. Neu ist einzig, dass die Verpflichtung bei Verletzung die Sanktionen gemäss Baugesetz zur Folge hat.

Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der verfügbaren Baupflicht ist damit gegeben. Dass die Bauparzelle eine beträchtliche Grösse aufweist, macht das öffentliche Interesse, die Fläche für die Überbauung freizugeben – anders als die Beschwerdeführenden meinen – umso gewichtiger.

4.4

Der Gemeinderat verlangt eine "zonenkonforme Überbauung" innert einer Frist von 10 Jahren. Was unter "zonenkonformer Überbauung" zu verstehen ist, gibt der Gemeinderat nicht weiter vor. Die Baupflicht hat zum Zweck, der Hortung von Bauland entgegenzuwirken. Das Bauland soll verflüssigt und überbaut oder zur Überbauung (durch Dritte) freigegeben werden. Verlangt ist demnach, dass auf der Parzelle entsprechend den Zonenvorschriften für die W2 Hauptbauten zu erstellen und

Wohnräume zu schaffen sind, soweit die Grösse der Parzelle dies zulässt. Wie im Einzelnen die Überbauung zu erfolgen hat, darf die Bauherrschaft innerhalb der raumplanerischen Vorgaben selber entscheiden. Der Verzicht auf konkretisierende Details sichert der Bauherrschaft den gebotenen Gestaltungsspielraum.

4.5

In Bezug auf die Frage der Verhältnismässigkeit der Massnahme lässt sich Folgendes festhalten:

Die verfügte Massnahme ist geeignet, den nötigen Druck zu schaffen, um das Bauland zu verflüssigen. Eine Verpflichtung mit klaren Sanktionsfolgen ist aufgrund der Missachtung vertraglicher Pflichten und der ungenügenden baulichen Tätigkeiten des Erblassers und seiner Rechtsnachfolgenden offensichtlich erforderlich und in Anbetracht der begrenzten gesetzlichen Sanktionsfolgen auch als zumutbar anzusehen.

Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.