

WBE.2023.307 / SW / jb

(BVURA.22.267)

Art. 73

Beschluss vom 17. Juli 2024

Besetzung

Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichter Brandner
Verwaltungsrichterin Lang
Gerichtsschreiberin Wittich
Rechtspraktikant Müller

Beschwerde-
führerin

A. _____ AG,
vertreten durch lic. iur. Marc Aebi, Rechtsanwalt, Solothurnstrasse 3,
Postfach 217, 2540 Grenchen

gegen

Gemeinderat Q. _____,
vertreten durch lic. iur. Felix Weber, Rechtsanwalt,
Hintere Bahnhofstrasse 10, Postfach, 5001 Aarau

Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Rechtsabteilung,
Entfelderstrasse 22, Buchenhof, 5001 Aarau

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Bausperre

Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt
vom 17. Juli 2023

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Die A. _____ AG reichte am 8. Dezember 2021 das Baugesuch ein für die Überbauung "Q-Strasse" auf der Parzelle Nr. aaa in Q. _____ (Baugesuch Nr. ccc).

2.

Der Gemeinderat Q. _____ entschied aufgrund des am 11. Mai 2020 vom Gemeinderat Q. _____ erlassenen Entwicklungsrichtplans Q-Strasse am 11. April 2022:

1.

Für das Baugesuch Nr. ccc Überbauung "Q-Strasse" auf Parzelle aaa wird in Anwendung von § 30 BauG für die Dauer von zwei Jahren ab Rechtskraft dieses Entscheides eine Bausperre erlassen und das Baugesuch vom 8. Dezember 2021 wird für diese Dauer zurückgestellt.

2.

Das Baugesuch Nr. ccc für die Überbauung "Q-Strasse" auf Parzelle aaa wird zurzeit abgewiesen.

3.

Sollte nach Ablauf der Bausperre gemäss Ziff. 1 die neue Erschliessungsplanung noch nicht rechtskräftig sein, behält sich der Gemeinderat vor, gemäss § 29 BauG eine Planungszone für das betroffene Gebiet zu erlassen.

B.

Auf Beschwerde der A. _____ AG hin, fällte das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Rechtsabteilung, am 17. Juli 2023 folgenden Entscheid:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.

2.

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 4'000.- sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 540.-, insgesamt Fr. 4'540.-, werden der Beschwerdeführerin A. _____ AG auferlegt.

3.

Die A. _____ AG wird verpflichtet, dem Gemeinderat Q. _____ seine im Beschwerdeverfahren entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 6'300.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

C.

1.

Gegen diesen am 18. Juli 2023 zugestellten Entscheid des BVU erhob die A._____ AG am 12. September 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

1.

In Aufhebung des Entscheids des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 17. Juli 2023 sei der Entscheid des Gemeinderates der Gemeinde Q._____ vom 11. April 2022 vollumfänglich aufzuheben.

2.

Die Gemeinde Q._____ sei anzuweisen, das Baugesuch Nr. ccc vom 8. Dezember 2021 betreffend die Parzelle Nr. aaa unverzüglich materiell zu behandeln.

3.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

2.

Mit Beschwerdeantwort vom 20. Oktober 2023 beantragte das BVU, Rechtsabteilung, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

3.

Der Gemeinderat Q._____ beantragte mit Beschwerdeantwort vom 9. November 2023 ebenfalls die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

4.

Mit Replik vom 29. Januar 2024 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und nahm zu den Beschwerdeantworten Stellung.

5.

Der Gemeinderat Q._____ verzichtete mit Eingabe vom 29. Februar 2024 auf eine Duplik.

6.

Mit Verfügung vom 26. April 2024 wurde den Verfahrensbeteiligten mitgeteilt, dass gemäss der unpräjudiziellen Einschätzung des instruierenden Verwaltungsrichters die (zweijährige) Bausperre bis zum 10. April 2024 gedauert habe und mit diesem Tag abgelaufen sei, weshalb die vorliegend zu beurteilende Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegenstandslos geworden sei. Den Verfahrensbeteiligten wurde Frist angesetzt, um zu einer allfälligen Abschreibung des Verfahrens infolge Gegenstandslosigkeit sowie zur damit verbundenen Kostenauflage Stellung zu nehmen.

7.

Das BVU, Rechtsabteilung, anerkannte mit Stellungnahme vom 2. Mai 2024 die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens. Die Verfahrenskosten seien nach den abgeschätzten Prozessaussichten zu verlegen, wobei die Vorinstanz für die Gegenstandslosigkeit nicht einzustehen habe. Es sei im Hinblick auf den allfälligen Erlass einer Planungszone und deren absehbaren Anfechtung zu klären, ob das vorliegende Verfahren bis zum Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens um Erlass einer Planungszone zu sistieren sei.

8.

Mit Eingabe vom 21. Mai 2024 anerkannte auch die Beschwerdeführerin den zeitlichen Ablauf der Bausperre sowie die damit verbundene Gegenstandslosigkeit der mit Beschwerde vom 12. September 2023 gestellten Anträge. Gleichzeitig passte sie ihre Rechtsbegehren wie folgt an:

1.

Es sei festzustellen, dass die am 11. Mai 2022 vom Gemeinderat der Gemeinde Q._____ verfügte Bausperre rechtswidrig war.

2.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

9.

Mit Eingabe vom 4. Juni 2024 verneinte der Gemeinderat Q._____ die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens. Sollte das Verfahren trotzdem abgeschrieben werden, seien die Verfahrens- und Parteikosten aufgrund des mutmasslichen Verfahrensausgangs der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

10.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 17. Juli 2024 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

Gegen letztinstanzliche Entscheide der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Das gilt auch in Bausachen (vgl. § 61 Abs. 3 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011 [BauV; SAR 713.121]). Der angefochtene Entscheid des BVU ist verwaltungsintern letztinstanzlich (§ 9 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsver-

ordnung, DelV; SAR 153.113]; § 61 Abs. 1 BauV). Das Verwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

2.1.

Gemäss § 42 VRPG ist zur Beschwerde befugt, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder der Änderung des Entscheids hat (lit. a) sowie jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch Bundesrecht oder kantonales Recht zur Beschwerde ermächtigt ist (lit. b). Eine Konstellation gemäss § 42 lit. b VRPG fällt vorliegend ausser Betracht.

Ein Interesse ist in der Regel nur dann schutzwürdig (§ 42 lit. a VRPG), wenn es aktuell oder in einem qualifizierten Sinn künftig ist (vgl. BGE 135 II 430, Erw. 2.1; AGVE 2013, S. 279, Erw. 1.2.1; 1991, S. 368, Erw. 2a; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, N. 1446; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 – 72 [a]VRPG, Zürich 1998, N. 139 zu § 38 [a]VRPG). Der Beschwerdeführer muss nicht bloss beim Einreichen der Beschwerde, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben. Damit soll sichergestellt werden, dass die rechtsanwendende Behörde konkrete und nicht bloss theoretische Fragen entscheidet (AGVE 2013, S. 279, Erw. 1.2.1; 1999, S. 353; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., N. 1448; MERKER, a.a.O., N. 140 zu § 38 [a]VRPG). Fehlt es am aktuellen Interesse im Zeitpunkt der Beschwerde-einreichung, ist auf das Rechtsmittel nicht einzutreten, fällt das aktuelle Interesse nach Beschwerdeeinreichung aber vor der Urteilsfällung weg, ist die Beschwerde als gegenstandslos von der Kontrolle abzuschreiben (vgl. BGE 137 I 23, Erw. 1.3.1; MERKER, a.a.O., N. 141 zu § 38 [a]VRPG und N. 3 zu § 58 [a]VRPG; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., N. 790 und 793; ALAIN GRIFFEL, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Auflage, Zürich/Basel/ Genf 2014, N. 11 und N. 25 zu § 28 VRG). Vom Erfordernis eines aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresses kann ausnahmsweise abgesehen und gleichwohl eine materielle Beurteilung vorgenommen werden, wenn sich die mit dem Rechtsmittel aufgeworfene Frage jederzeit wieder stellen könnte und an ihrer Beantwortung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht, dies ansonsten aber kaum je rechtzeitig möglich wäre (vgl. BGE 138 II 42, Erw. 3; 137 I 23, Erw. 1.3.1; AGVE 2013, S. 279, Erw. 1.2.1; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., N. 1449; GRIFFEL, a.a.O., N. 26 zu § 28 VRG; MERKER, a.a.O., N. 142 zu § 38 [a]VRPG).

2.2.

2.2.1.

Während der Erlass oder die Änderung von Nutzungsordnungen vorbereitet wird, kann die zuständige Behörde die Gesuche für die Bewilligung von Bauten und Anlagen in den von den neuen Plänen oder Vorschriften betroffenen Gebieten für die Dauer von höchstens zwei Jahren zurückstellen. Baubewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn feststeht, dass die vorgesehenen Bauten die Verwirklichung der neuen Pläne oder Vorschriften nicht erschweren (§ 30 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 [Baugesetz, BauG; SAR 713.100]).

Diese sogenannte Bausperre ist als plansichernde Massnahme mit einer Eigentumsbeschränkung verbunden, welche nur bei Wahrung der Verhältnismässigkeit zulässig ist (BGE 118 Ia 510, Erw. 4/d; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.1995.84 vom 1. Mai 1996, Erw. 3/c). In zeitlicher Hinsicht wird der Verhältnismässigkeitsgrundsatz konkretisiert, indem die gesetzliche Dauer der negativen Vorwirkung auf maximal zwei Jahre beschränkt ist. Mit Ablauf der gesetzlichen, nicht erstreckbaren Frist von zwei Jahren entfällt die Wirkung der Bausperre. Eine Aneinanderreihung mehrerer Bausperren ist unzulässig (AGVE 1990, S. 256, Erw. 3a; ERICA HÄUPTLI-SCHWALLER, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau [Kommentar BauG], 2013, N. 21 zu § 30 BauG, N. 5 zu § 31 BauG).

Das Baugesetz enthält keine ausdrückliche Regelung, wann die Frist von maximal zwei Jahren zu laufen beginnt. Nach Praxis und Lehre ist für den Beginn der Bausperre die Eröffnung der Rückstellungsverfügung massgebend und nicht erst der Eintritt der Rechtskraft der Rückstellungsverfügung. Verfügt jedoch erst die Rechtsmittelbehörde eine Bausperre aufgrund einer Planungssituation, die bereits von der Vorinstanz in diesem Sinne zu beachten gewesen wäre, so ist der Beginn der zweijährigen Frist auf die Zustellung des vorinstanzlichen Entscheids zurückzubeziehen (HÄUPTLI-SCHWALLER, in: Kommentar BauG, N.15 zu § 30 BauG, N. 5 zu § 31 BauG; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.1995.84 vom 1. Mai 1996, Erw. 3/c).

2.2.2.

Die umstrittene Bausperre datiert vom 11. April 2022 und wurde der Beschwerdeführerin gemäss ihren (unbestrittenen) Ausführungen am 14. April 2022 eröffnet. Damit lief die Bausperre aufgrund der gesetzlichen zweijährigen Höchstdauer spätestens am 14. April 2024 ab und entfaltet seit diesem Zeitpunkt keine Wirkung mehr.

Der Umstand, dass der Gemeinderat Q._____ in seiner Verfügung vom 11. April 2022 die Bausperre für die Dauer von zwei Jahren "ab Rechtskraft dieses Entscheids" angeordnet hat, vermag daran nichts zu ändern. Vielmehr ist dieser Teil der Anordnung als unrechtmässig zu beurteilen. Die mit

der Anordnung einer Bausperre verbundene starre zeitliche Beschränkung auf zwei Jahre dient dem Schutz der Grundeigentümer (AGVE 1990, S. 256, Erw. 3/a). Mit einem Beginn des Fristenlaufs ab Rechtskraft des gemeinderätlichen Entscheids würde sich die Dauer der Bausperre mit deren Anfechtung jedoch um die Dauer des (unter Umständen mehrere Instanzen umfassenden) Beschwerdeverfahrens verlängern. Damit wäre die Beschwerdeführerin faktisch der Möglichkeit beraubt, die Rechtmässigkeit der Anordnung zu überprüfen, müsste sie sich doch entscheiden, ob sie die – allenfalls ungerechtfertigte – Rückstellung ihres Baugesuchs für zwei Jahre akzeptiert oder riskiert, durch ein Beschwerdeverfahren die Bausperre auf (unter Umständen weit) über zwei Jahre zu verlängern. Dies widerspräche einerseits dem gesetzgeberischen Willen und hätte andererseits eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zur Folge.

2.2.3.

Zweck der Bausperre ist, den Gemeinden ein Instrument zur Verfügung zu stellen, um Planungsziele ohne den Aufwand einer Planungszone dort zu erreichen, wo plansichernde Massnahmen nur für eine kurze Zeitdauer notwendig sind (HÄUPTLI-SCHWALLER, in: Kommentar BauG, N. 2 zu § 30 BauG). Benötigt die Gemeinde mehr Zeit für den Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen, hat sie nach Ablauf der zweijährigen Bausperre die Möglichkeit, eine Planungszone zu erlassen, allerdings unter Anrechnung der Dauer der vorgängigen Bausperre, so dass die Höchstdauer der Planungszone von fünf Jahren nicht überschritten wird (vgl. § 31 BauG). Würde die zweijährige Frist jedoch, wie vom Gemeinderat vorgesehen, erst ab Rechtskraft des gemeinderätlichen Entscheids zu laufen beginnen, würde sich die Gesamtdauer (bei Durchlaufen sämtlicher Instanzen) schnell derjenigen einer Planungszone nähern (fünf Jahre ab Publikation, § 29 Abs. 2 BauG), was dem Charakter der Bausperre als gegenüber der Planungszone mildere Massnahme widerspräche. Auch unter diesem Aspekt ist es gerechtfertigt, an der Eröffnung der Rückstellungsverfügung als massgebendem Zeitpunkt für den Beginn der zweijährigen Frist festzuhalten.

2.3.

Nachdem die maximale Dauer der Bausperre von zwei Jahren spätestens am 14. April 2024 abgelaufen ist, besteht kein aktuelles Interesse mehr an der Beurteilung, ob die verfügte Bausperre rechtmässig war. Das aktuelle Rechtsschutzinteresse ist weggefallen. Eine Konstellation, die ohne Vorliegen eines aktuellen Rechtsschutzinteresses eine ausnahmsweise materielle Beurteilung der Beschwerde gebieten würde, liegt nicht vor. Da das aktuelle Rechtsschutzinteresse nach Einreichung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, aber vor der Urteilsfällung weggefallen ist, ist das Verfahren als gegenstandslos geworden von der Kontrolle abzuschreiben (siehe vorne Erw. 2.1).

3.

Der Gemeinderat macht geltend, die Dauer der Bausperre sei von der Beschwerdeführerin unangefochten geblieben, weshalb es sich bei deren Beurteilung um eine unzulässige Ausweitung des Streitgegenstands handle (Stellungnahme vom 4. Juni 2024). Dies ist nicht zutreffend. Die Beschwerdeführerin beantragte sowohl vor Vorinstanz als auch vor Verwaltungsgericht die Aufhebung der Bausperre und die unverzügliche materielle Behandlung ihres Baugesuchs. Die Beschwerdeführerin beschränkte den Streitgegenstand damit nicht auf einzelne Teile oder Aspekte der Bausperre, sondern focht die Bausperre als Ganzes an. Es ergibt sich anhand von Antrag und Begründung zweifellos, dass die Beschwerdeführerin mit der Anordnung einer Bausperre an sich und der damit verbundenen Rückstellung ihres Baugesuchs nicht einverstanden war. Sie strebt stattdessen eine materielle Prüfung ihres Baugesuchs an. Von der Beschwerdeführerin zu verlangen, dass sie neben der Aufhebung der Bausperre explizit auch deren Dauer und den massgebenden Zeitpunkt für den Beginn der zweijährigen Höchstdauer separat anfechten muss, entbehrt jeder Grundlage und wäre überspitzt formalistisch.

Mit Ablauf der maximal zulässigen Höchstdauer endete die Bausperre und das vorliegende Verfahren ist wie dargelegt abzuschreiben. Damit wird der Beschwerdeführerin entgegen den gemeinderätlichen Vorbringen nicht mehr oder nichts Anderes zugesprochen, als diese mit ihrem Antrag auf Aufhebung der Bausperre beantragt hatte. Es liegt weder eine Verletzung der Dispositionsmaxime noch eine unzulässige reformatio in peius vor.

4.

Die Beschwerdeführerin beantragte in Anpassung ihrer Rechtsbegehren mit Stellungnahme vom 21. Mai 2024, es sei die Rechtswidrigkeit der verfügten Bausperre festzustellen. Sie begründet ihr Feststellungsinteresse mit der Liquidation der Kosten im vorliegenden Verfahren sowie allfälligen Schadenersatzbegehren aufgrund der entstandenen Verzögerungen.

Grundsätzlich können bei der Beschwerdeinstanz auch Feststellungsbegehren gestellt werden, sofern an der konkreten Feststellung ein schutzwürdiges Interesse besteht. Dieses ist zu bejahen, wenn eine Ungewissheit, Unsicherheit oder Gefährdung der Rechtsstellung vorliegt, deren Fortdauer unzumutbar ist, und die nicht auf andere Weise als durch ein Feststellungsbegehren behoben werden kann (vgl. BGE 108 Ib 540, Erw. 3; MERKER, a.a.O., N. 26 f. zu § 38 [a]VRPG, mit Hinweisen). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Für die Beurteilung von allfälligen Haftungsansprüchen gegenüber Gemeinwesen steht der Beschwerdeführerin gemäss § 11 des Haftungsgesetzes vom 24. März 2009 (HG; SAR 150.200) das Klageverfahren (vor Verwaltungsgericht) nach den §§ 60 ff. VRPG zur Verfügung; die Klage setzt keine vorgängige Feststellung einer Rechtswidrigkeit voraus. Im Hinblick auf die Verlegung der Verfahrens- und Parteikosten im

vorliegenden Verfahren besteht ebenfalls kein Feststellungsinteresse (siehe hinten Erw. II/1.1). Auf das Feststellungsbegehren ist demzufolge nicht einzutreten.

5.

Die Rechtsabteilung des BVU thematisiert in ihrer Stellungnahme vom 2. Mai 2024 die mögliche Sistierung des vorliegenden Verfahrens bis zum Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens um Erlass einer Planungszone. Angesichts dessen, dass der Gemeinderat gemäss Akten und Internet-recherchen (Stand: 17. Juli 2024) für das betreffende Gebiet bisher keine Planungszone erlassen hat, ist eine allfällige Sistierung des vorliegenden Verfahrens nicht weiter zu prüfen.

II.

1.

1.1.

Die Kosten des Verfahrens werden grundsätzlich nach Obsiegen und Unterliegen auf die Parteien verlegt (§ 31 Abs. 2 VRPG). Gemäss § 31 Abs. 3 Satz 1 VRPG gilt bei Gegenstandslosigkeit als unterliegende Partei wer dafür sorgt, dass das Verfahren gegenstandslos wird. Wird ein Verfahren ohne Zutun einer Partei gegenstandslos, sind die Verfahrens- und Parteikosten nach den abgeschätzten Prozessaussichten zu verlegen oder aus Billigkeitsgründen ganz oder teilweise dem Gemeinwesen zu belasten (§ 31 Abs. 3 Satz 2 VRPG).

Somit werden die Verfahrens- und Parteikosten bei Gegenstandslosigkeit eines Verfahrens primär nach dem Verursacherprinzip verlegt. Eine Verlegung nach dem mutmasslichen Ausgang des Verfahrens oder die Belastung des Gemeinwesens aus Billigkeitsgründen steht erst zur Diskussion, wenn keine der beteiligten Parteien für die Gegenstandslosigkeit verantwortlich ist (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2011.56 vom 9. Dezember 2011, Erw. II/1; AGVE 2009, S. 280, Erw. 13). Eine vollumfängliche Beurteilung der Sache erfolgt bei Gegenstandslosigkeit des Verfahrens nicht (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007 zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG], 07.27, S. 43).

1.2.

Im konkreten Fall wurde die Gegenstandslosigkeit weder von der Beschwerdeführerin noch vom Gemeinderat veranlasst. Sie ist allein durch Zeitablauf entstanden. Tritt die Gegenstandslosigkeit durch Zeitablauf ein, rechtfertigt es sich, wie oben dargelegt, darauf abzustellen, wie das Verfahren mutmasslich ausgegangen wäre, und zu prüfen, ob die Verfahrens- und Parteikosten aus Billigkeitsgründen allenfalls dem Gemeinwesen aufzuerlegen sind.

2.

2.1.

Grund für die Anordnung der Bausperre war, dass die Beschwerdeführerin in ihrem Baugesuch vom 22. November 2021 (eingereicht am 8. Dezember 2021; Vorakten, act. 239) die Erschliessung des geplanten Neubaus auf der Parzelle Nr. aaa mit 17 Wohnungen und 25 Abstellplätzen über die Kantonsstrasse Q-Strasse vorsieht. Dies widerspricht der vom Gemeinderat im Entwicklungsrichtplan vom 11. Mai 2020 geplanten rückwärtigen Erschliessung der Bauparzelle über eine auf einem ehemaligen Bahntrasse (Parzelle Nr. bbb) neu zu erstellenden Zubringerstrasse.

2.2.

Im Unterschied zu Planungszonen werden Bausperren zur Sicherung der zukünftigen Planung im Zusammenhang mit der Beurteilung eines Baugesuchs, d.h. einzelfallweise verfügt, um Vorkehren zu verhindern, welche die Verwirklichung des Zwecks von zukünftigen Nutzungsplänen und -vorschriften erschweren (vgl. § 30 BauG; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 262 und 370). Es handelt sich in der Regel um eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung, welche mit der Eigentumsgarantie nur vereinbar ist, sofern sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und die Institutsgarantie nicht verletzt (vgl. Art. 26 i.V.m. Art. 36 BV; BGE 113 Ia 362, Erw. 2; Urteil des Bundesgerichts 1C_577/2019 vom 4. November 2020, Erw. 3.2; AGVE 2006, S. 131, Erw. 2.1; HÄNNI, a.a.O., S. 868 und 397).

2.3.

2.3.1.

Der in § 30 BauG verwendete Terminus "Nutzungsordnungen" umfasst sowohl die allgemeine Nutzungsplanung als auch die Sondernutzungsplanung. In allgemeinen Nutzungsplänen wird die allgemein zulässige bauliche Nutzung in einem bestimmten Gebiet geregelt. Sondernutzungspläne hingegen dienen der Konkretisierung der allgemeinen Nutzungsplanung und enthalten im Vergleich zu diesen detailliertere Planungsanweisungen und Vorschriften. Sondernutzungspläne sind damit ebenfalls Nutzungspläne im Sinne des RPG (CHRISTIAN HÄUPTLI, in: Kommentar BauG, N. 1 und 13 f. zu Vorbem. zu §§ 16 bis 21 BauG). Im kantonalen Recht werden sie in Erschliessungs- und Gestaltungspläne unterteilt (vgl. §§ 16 ff. BauG).

Der Erlass eines Erschliessungsplans (als Sondernutzungsplan) wird demzufolge ohne Weiteres vom Wortlaut von § 30 BauG umfasst, womit (jedenfalls im Rahmen des Abschätzens der Prozessaussichten nach § 31 Abs. 3 VRPG) für die Anordnung einer Bausperre eine hinreichende gesetzliche Grundlage bestand.

2.3.2.

Wie die Planungszone muss die Bausperre auf einem zweifachen öffentlichen Interesse beruhen: Erstens muss ein Planungsbedürfnis bestehen, also ein öffentliches Interesse am Erlass oder an der Änderung von Nutzungsordnungen, welches private Interessen überwiegt (ALEXANDER RUCH, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 31 zu Art. 27 RPG). Die Vorinstanz bejahte das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, was zumindest im Rahmen der Prüfung der Prozessaussichten (§ 31 Abs. 3 VRPG) nicht zu beanstanden ist. Die Bestrebungen des Gemeinderats, die an ihre Kapazitätsgrenze stossende Kantonsstrasse Q-Strasse mittels einer geordneten Erschliessungsplanung für das Gebiet Unterdorf zu entlasten, sind insoweit begründet und nachvollziehbar. Es liegt ein öffentliches Interesse an einer optimierten und für alle Verkehrsteilnehmenden (inkl. Fussverkehr) sicheren Verkehrsführung vor, mit welcher der Verkehrsfluss auch bei zukünftiger Bautätigkeit sichergestellt werden kann. Da es sich bei der Erschliessungsplanung um eine Konkretisierung der Nutzungsplanung und nicht um deren Änderung handelt (vgl. auch Vorakten BVU, act. 63), verfängt die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Rüge des verletzten Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht.

Zweitens muss ein öffentliches Interesse am Einsatz des Instruments der Bausperre bestehen, um die zukünftige Planung zu sichern. Dabei genügt das Interesse der Behörden an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit, wobei sich die Absicht der Behörden zur Änderung der bestehenden Ordnung bereits in einer gewissen Bestimmtheit manifestiert haben muss (Urteil des Bundesgerichts 1P.392/2001 vom 10. September 2001, Erw. 2d mit Hinweisen; RUCH, a.a.O., N. 32 zu Art. 27 RPG). Für die Anordnung einer Bausperre wird aber nicht zwingend vorausgesetzt, dass die geplanten Vorschriften bereits im Detail bekannt sind oder Entwürfe vorliegen. Der Sinn der Bausperre besteht gerade darin, die Entscheidungsfreiheit des Planungsorgans zu wahren (Urteil des Bundesgerichts 1P.392/2001 vom 10. September 2001, Erw. 2d und 2f mit Hinweisen; RUCH, a.a.O., N. 33 zu Art. 27 RPG). Vorliegend untermauern die vom Gemeinderat seit dem Jahr 2016 unternommenen Planungsmassnahmen und getroffenen Entscheide seine verfestigte Absicht, die Erschliessungssituation des südlich der Kantonsstrasse Q-Strasse gelegenen Gemeindegebiets neu zu planen. Der gestützt auf den Verkehrsbericht vom 6. Juli 2021 ausgearbeitete Entwurf der Erschliessungsplanung mit vier Varianten zeugt vom klaren und konstanten Willen des Gemeinderats, die Kantonsstrasse Q-Strasse generell zu entlasten und im Besonderen die Parzelle Nr. aaa der Beschwerdeführerin nicht über die Kantonsstrasse Q-Strasse zu erschliessen. In Bezug auf die Beurteilung der Prozessaussichten (§ 31 Abs. 3 VRPG) erscheint das öffentliche Interesse am Einsatz einer Bausperre jedenfalls hinreichend dargetan.

2.3.3.

Für den Erlass einer Bausperre ist erforderlich, dass das geplante Bauvorhaben für die Verwirklichung der Planung hinderlich ist bzw. diese erschwert. Dies ist dann anzunehmen, wenn ein derart starkes Präjudiz geschaffen würde, welches die vorgesehene Planung generell fragwürdig erscheinen liesse oder zumindest deren Zweckmässigkeit spürbar mindert (AGVE 2004, S.188, Erw. 2c; Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 84/1983, S. 193 ff., 205).

Das am 8. Dezember 2021 eingereichte Baugesuch der Beschwerdeführerin sieht die Erschliessung des 17 Wohneinheiten umfassenden Bauvorhabens an der Nordseite der Bauparzelle mit direkter Zufahrt über bzw. Ausfahrt auf die Kantonsstrasse Q-Strasse vor (vgl. Umgebungsplan zum Baugesuch vom 8. Dezember 2021, Akten BVU, act. 239). Dies widerspricht diametral den Bestrebungen des Gemeinderats, die Kantonsstrasse Q-Strasse zu entlasten und mit einer koordinierten Erschliessung der Parzellen im Planungsperimeter die Verkehrsströme zielgerichtet zu steuern. Die Zufahrt über oder auf die Kantonsstrasse Q-Strasse ist offenbar bereits heute durch Rückstau von [...] her erschwert, was zu Verkehrsbehinderungen, Wartezeiten und Mehrbelastungen der Quartierstrassen führt (vgl. Vorakten BVU, act. 85 f.). Die von der Beschwerdeführerin geplante Erschliessung würde dieses Problem wohl verschärfen und die Entscheidungsfreiheit sowie den Handlungsspielraum der planenden Behörde einschränken.

2.3.4.

Die mit einer Bausperre einhergehende befristete Eigentumsbeschränkung setzt voraus, dass diese verhältnismässig ist; sie muss für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sein (Urteil des Bundesgerichts 1C_275/2021 vom 29. März 2022, Erw. 2.3.2 mit Hinweisen). Eine Sicherungsmassnahme darf daher nicht über das hinaus gehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist (Urteil des Bundesgerichts 1C_275/2021 vom 29. März 2022, Erw. 2.3.2 mit Hinweisen). Eine Bausperre erscheint geeignet, das Erschliessungsziel der Gemeinde zu erreichen, und erforderlich, um eine Einschränkung der Entscheidungs- und Planungsfreiheit durch negative Präjudizien zu verhindern. Da der Beschwerdeführerin nicht jegliche zukünftige bauliche Tätigkeit untersagt wird, dürfte sich die Einschränkung auch als zumutbar erweisen.

3.

Nach dem Gesagten würde die Beschwerdeführerin gemäss den abgeschätzten Prozessaussichten kostenpflichtig. Es erscheint vorliegend indes nicht sachgerecht, allein auf diese Betrachtungsweise abzustellen, hat doch der Gemeinderat das vorliegende Beschwerdeverfahren massgeblich mitverursacht. Bei pflichtgemässer Sorgfalt hätte er erkennen können, dass

eine Anordnung der Bausperre für die Dauer von zwei Jahren ab Rechtskraft der Verfügung rechtswidrig ist. Jedenfalls im Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerdeantwort am 9. November 2023 hätte dem mittlerweile anwaltlich vertretenen Gemeinderat bewusst sein müssen, dass die Bausperre aufgrund der zeitlichen Befristung nur wenige Monate später ohnehin dahinfallen würde – unabhängig von einem materiellen Entscheid im vorliegenden Beschwerdeverfahren. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich aus Billigkeitsgründen, der Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten lediglich zur Hälfte aufzuerlegen (vgl. § 31 Abs. 3 Satz 2 VRPG). Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG); dies ist vorliegend nicht der Fall. Der durch Zeitablauf eingetretenen Gegenstandslosigkeit und der damit verbundenen Beendigung des Verfahrens ohne Sachentscheid wird mit einer reduzierten Staatsgebühr Rechnung getragen (vgl. § 23 des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Eine Parteientschädigung fällt vorliegend ausser Betracht (vgl. § 29 sowie § 32 Abs. 2 und 3 VRPG).

Das Verwaltungsgericht beschliesst:

1.

Das Verfahren wird als gegenstandslos von der Kontrolle abgeschrieben, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.00 sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 308.00, gesamthaft Fr. 2'308.00, sind von der Beschwerdeführerin zur Hälfte zu bezahlen. Die restlichen Verfahrenskosten trägt der Kanton.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:

die Beschwerdeführerin (Vertreter)

den Gemeinderat Q._____ (Vertreter)

das Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Rechtsabteilung

Mitteilung an:

den Regierungsrat

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

Aarau, 17. Juli 2024

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

i.V.

Michel

Wittich