

WBE.2023.365 / SW / we
(2023-001148/2023-001150)
Art. 53

Urteil vom 28. Mai 2024

Besetzung Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichter Brandner
Verwaltungsrichterin Tschudin
Gerichtsschreiberin Wittich
Rechtspraktikant C. Müller

Beschwerde-
führer **A. _____,**

gegen

Vorinstanzen **Einwohnergemeinde Q. _____,**
handelnd durch den Gemeinderat

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau
handelnd durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt,
Rechtsabteilung, Entfelderstrasse 22, Buchenhof, 5001 Aarau

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Gesamtrevision Nutzungsplanung

1. Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 20. September 2023
(RRB Nr. 2023-001148)
2. Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vom 20. September 2023
(RRB Nr. 2023-001150)

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Der Gemeinderat Q._____ legte vom 1. bis 30. Juni 2021 die Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland, bestehend aus der Bau- und Nutzungsordnung (BNO), dem Bauzonenplan und dem Kulturlandplan, öffentlich auf.

2.

Dagegen erhob A._____ am 26. Juni 2021 Einwendung mit zahlreichen Anträgen. An der am 20. September 2021 durchgeführten Einwendungsverhandlung konnte keine Einigung erzielt werden.

3.

Der Gemeinderat Q._____ wies am 17. Mai 2022 die Einwendung ab, soweit er darauf eintrat. Am 10. Juni 2022 beschloss die Einwohnergemeindeversammlung Q._____ die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland. Gegenüber der öffentlichen Auflage vorgenommene Änderungen betrafen keinen der von A._____ gestellten Anträge. Die Publikation im Amtsblatt des Kantons Aargau erfolgte nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist am 25. August 2022.

B.

1.

Gegen den Beschluss der Einwohnergemeindeversammlung Q._____ erhob A._____ mit Eingabe vom 15. September 2022 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Aargau mit folgenden Begehren:

1.

Wiederholung des Mitwirkungsverfahrens.

2.

Eventualiter Beurteilung meiner Einwendung durch den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz.

2.

Der Regierungsrat beschloss am 20. September 2023 (RRB Nr. 2023-001148):

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 403.–, insgesamt Fr. 2'403.–, werden dem Beschwerdeführer A._____ auferlegt.
3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4.
Die Staatskanzlei wird beauftragt, den Parteien diesen Beschwerdeentscheid und den damit zusammenhängenden Genehmigungsentscheid zuzustellen, unter Hinweis auf den Zeitpunkt der Publikation im kantonalen Amtsblatt.

Gleichentags genehmigte der Regierungsrat die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland der Gemeinde Q._____ (RRB Nr. 2023-001150).

C.

1.

Gegen die Regierungsratsbeschlüsse vom 20. September 2023 (Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid) erhob A._____ am 26. Oktober 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

1.
 - a.
Das Verwaltungsgericht möge anerkennen, dass die Mitwirkung mangelhaft war und keine Interessenabwägung in der Bevölkerung stattfinden konnte.
 - b.
Das Gericht möge die Gemeinde anweisen, das Mitwirkungsverfahren nochmals aufzurollen, oder auf andere Weise sicherzustellen, dass die im Einwendungsverfahren gemachten Eingaben aller Einwendenden im Sinne von Win-Win-Situationen konstruktiv gelöst werden können.
 - c.
Ferner soll das Verwaltungsgericht dafür sorgen, dass bei künftigen Aufsichtsanzeigen das DVI den Prozess selber in die Hand nimmt und nicht an die zuständige Abteilung delegiert, die damit sowohl Partei als auch Richter ist.
2.
Das Verwaltungsgericht möge verfügen, dass die gesamte 1. Bautiefe beidseits der R-Strasse in die WG2 Zone aufgenommen wird resp. darin verbleiben soll, analog Bauzonenplan von 1999 zuzüglich der Liegenschaften Parz ddd und ccc in S._____.
3.
Das Verwaltungsgericht soll prüfen, ob eine AZ von generell 0.6 für die Zonen WG2 / W2 in der neuen BNO § 7 anstelle der Differenzierung gemäss § 36 BNO die mildere Massnahme sei, die Verwaltungsmassnahme "Verdichtung" zu erreichen.

4.

[Sinngemäss] Die gesamten Prozesskosten seien von den Behörden zu übernehmen.

Zudem beantragte der Beschwerdeführer, es sei "soweit notwendig" der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

2.

Mit Beschwerdeantwort vom 30. November 2023 beantragte das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Rechtsabteilung, namens des Regierungsrats die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

3.

Mit Mail vom 30. November 2023 (Eingang per Post: 11. Dezember 2023) informierte der Beschwerdeführer das Verwaltungsgericht über seine Beobachtungen zu Bauarbeiten in der Gemeinde Q._____.

4.

Der Gemeinderat Q._____ stellte in der Beschwerdeantwort vom 5. Dezember 2023 folgende Anträge.

1.

Der Beschwerde vom 26.10.2023 sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

2.

Die Beschwerde vom 26.10.2023 sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen.

5.

In der Replik vom 17. Januar 2024 (Postaufgabe: 18. Januar 2024) hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und beantragte sinngemäss, der Beschwerde sei in Bezug auf die gesamte Nutzungsplanung die aufschiebende Wirkung zu gewähren. Zusätzlich fordert er "eine Genugtuung von Fr. 20'000.00 für den entstandenen Mehraufwand und die menschliche Belastung" sowie die Rückerstattung des Kostenvorschusses für das Verfahren vor Verwaltungsgericht zuzüglich 5% Zins ab 7. November 2023.

6.

Mit Verfügung vom 22. Januar 2024 wies der instruierende Verwaltungsrichter das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab.

7.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 28. Mai 2024 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

1.1.

Gemäss § 54 Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200) in Verbindung mit § 28 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100) ist gegen kantonale Genehmigungsentscheide von kommunalen Nutzungsplanungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid des Regierungsrats (RRB Nr. 2023-001150) ist somit gegeben.

1.2.

Nach § 14 Abs. 1 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011 (BauV; SAR 713.121) kann mit gesonderter Beschwerde beim Verwaltungsgericht zugleich der Beschwerdeentscheid der Verwaltung (§ 26 BauG) angefochten werden, soweit er nicht durch den Genehmigungsentscheid abgelöst worden ist. Mit dieser Beschwerde können jene Punkte des Beschwerdeverfahrens angefochten werden, die nicht Gegenstand des kantonalen Genehmigungsentscheids waren (§ 14 Abs. 2 BauV; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2001, S. 363, Erw. 2/c/bb; 1997, S. 280, Erw. 2). Dies trifft in erster Linie auf formelle Fragestellungen (Sachurteilsvoraussetzungen) oder Streitigkeiten über die Höhe der Verfahrenskosten im vorangegangenen Beschwerdeverfahren zu (Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2023.76 vom 13. Dezember 2023, Erw. I/1.2, WBE.2018.344 vom 27. November 2019, Erw. I/1.2, WBE.2012.342 vom 17. Dezember 2013, Erw. I/2). Der Beschwerdeentscheid bildet somit nur insoweit ein taugliches Anfechtungsobjekt, als sein Inhalt nicht durch den Genehmigungsentscheid bestätigt wird (AGVE 2001, S. 363, Erw. 2/c/aa; CHRISTIAN HÄUPTLI, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau [Kommentar BauG], Bern 2013, N. 41 zu § 26 BauG).

1.3.

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz unter anderem eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) sowie sonstige Verfahrensfehler vor. Die Vorinstanz habe eine Gehörsverletzung begangen, indem sie den Beschwerdeführer nicht zur Replik aufgefordert habe. Zudem habe sie zu Unrecht festgestellt, dass die Mitwirkung im kommunalen Planungsverfahren in hinreichendem Umfang erfolgt sei und die vom Gemeinderat mit dem Verzicht auf die Erstellung eines Protokolls an der Einwendungsverfahren vom 20. September 2021

begangene Gehörsverletzung unzulässigerweise als geheilt betrachtet sowie im Kostenpunkt nur unzureichend berücksichtigt.

Die Rügen des Beschwerdeführers zielen auf formelle Fragestellungen im vorangegangenen Beschwerdeverfahren ab, weshalb die Anfechtung des regierungsrätlichen Beschwerdeentscheids (RRB Nr. 2023-001148) in diesem Punkt (Gehörsverletzung und sonstige Verfahrensfehler; Kostenaufgabe) zulässig ist.

2.

2.1.

Zur Beschwerde ist befugt, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheids hat (§ 42 lit. a VRPG i.V.m. § 4 Abs. 1 BauG; § 28 BauG).

Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der Parzelle Nr. aaa, die von der angefochtenen Nutzungsplanung unmittelbar betroffen ist. Er hat ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Prüfung, ob die entsprechende Zonierung und die massgebenden Nutzungsvorschriften rechtmässig sind. Folglich ist der Beschwerdeführer befugt, den Genehmigungsentscheid anzufechten und in Bezug auf die Parzelle Nr. aaa eine Änderung der Zonierung zu verlangen. Ebenso ist er befugt, eine Änderung von § 36 BNO zu beantragen, welcher Auswirkungen auf die Ausnützung seiner Parzelle hat, unabhängig davon, ob seinem Antrag betreffend Umzonung entsprochen wird oder nicht.

2.2.

Die Beschwerdelegitimation setzt neben der materiellen Beschwer auch eine solche im formellen, prozessualen Sinne voraus. Formell beschwert ist eine Person, die formell am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt war (passive Seite; vgl. § 4 Abs. 2 Satz 3 BauG) und dort ihre Antrags- und Beschwerdemöglichkeiten formell richtig ausgeschöpft hat (aktive Seite), mit ihren Anträgen aber nicht oder zumindest nicht vollständig durchgedrungen ist (AGVE 2007, S. 437, Erw. 2.2). Die formelle Beschwer zur Anfechtung des Genehmigungsentscheids setzt somit die Teilnahme an einem Beschwerdeverfahren gemäss § 26 Abs. 1 BauG voraus, dessen Ergebnis die Genehmigungsbehörde bindet (§ 26 Abs. 2 BauG).

Der Beschwerdeführer hat sich am Einwendungsverfahren und am Planbeschwerdeverfahren mit eigenen Anträgen beteiligt und ist mit diesen nicht durchgedrungen. Damit ist er auch formell beschwert und zur vorliegenden Beschwerde befugt.

3.

3.1.

Der Beschwerdeführer macht in Bezug auf das Mitwirkungsverfahren sinn- gemäss geltend, das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) sei auf seine Aufsichtsanzeige hin nicht aktiv geworden, sondern habe sie zur weiteren Behandlung an das BVU weitergeleitet. Dies sei nicht korrekt, weil er Verfahrensfehler im Nutzungsplanungsverfahren beanstandet habe und nicht materielle Aspekte der Nutzungsplanung. Das DVI sei anzuhalten, künftige Aufsichtsanzeigen selbst zu behandeln und nicht an die zustän- dige Abteilung eines anderen Departements weiterzuleiten (Beschwerde, S. 3 und 15 f.; Vorakten act. 39).

3.2.

Die Aufsichtsanzeige ist ein formloser Rechtsbehelf, aus welchem kein ma- terieller Prüfungs- und Erledigungsanspruch ergeht (MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu §§ 38-72 [a]VRPG, Zürich 1998, N. 3 zu § 59a [a]VRPG). Jedoch hat die anzeigende Person Anspruch auf Beantwortung der Anzeige (§ 38 Abs. 2 VRPG). Gibt die Auf- sichtsbehörde der Anzeige nicht oder nur teilweise Folge, kann der Anzei- ger bei der übergeordneten Aufsichtsbehörde wiederum Aufsichtsanzeige erheben (MERKER, N. 32 zu § 59a [a]VRPG). Der Entscheid über die Auf- sichtsanzeige ist keine Verfügung und eröffnet deshalb (ausser bei Kosten- auflage in deren Umfang) auch keinen Zugang zu einem ordentlichen Be- schwerdeverfahren (MERKER, a.a.O., N. 32 zu § 59a [a]VRPG; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 2050). Aufsichtsbehörde ist regelmässig eine Verwaltungsbehörde, welche der eines Fehlverhaltens bezichtigten Be- hörde hierarchisch übergeordnet ist (MERKER, a.a.O., N. 24 zu § 59a [a]VRPG). Die Aufsicht über die Gemeinden obliegt dem Regierungsrat und den Departementen (§ 100 Abs. 2 des Gesetzes über die Einwohner- gemeinden vom 19. Dezember 1978 [Gemeindegesetz, GG; SAR 171.100]; § 8 der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsverordnung, DelV; SAR 153.113]). Die Oberaufsicht liegt beim Regierungsrat. Dieser beauf- sichtigt die anderen Träger von öffentlichen Aufgaben. Er ist die höchste und letzte Stelle für Aufsichtsanzeigen (§ 90 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [KV; SAR 110.000]; KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986, N. 7 zu § 90 KV). Das Verwaltungsgericht ist aufgrund der Gewaltentrennung nicht Aufsichtsbehörde über die Verwaltungsbe- hörden oder den Regierungsrat (MERKER, a.a.O., N. 27 und 33 zu § 59a [a]VRPG). Aus diesen Gründen kann die vom Beschwerdeführer monierte Beantwortung der Aufsichtsanzeige durch das DVI bzw. BVU nicht Gegen- stand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sein. Somit ist auf den ent- sprechenden Antrag 1c nicht einzutreten.

4.

Ebenfalls nicht eingetreten werden darf auf den mit Replik vom 3. November 2023 gestellten Antrag des Beschwerdeführers, wonach er eine Genugtuung in Höhe von Fr. 20'000.00 für "den entstandenen Mehraufwand und die menschliche Belastung" fordert und damit mehr als eine Parteientschädigung geltend machen will. Allfällige Staatshaftungsansprüche können nicht im Beschwerdeverfahren geltend gemacht werden (vgl. § 11 Abs. 2 des Haftungsgesetzes vom 24. März 2009 [HG; SAR 150.200]).

5.

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Auf die weiteren Beschwerdeanträge betreffend den Genehmigungs- und den Beschwerdeentscheid ist somit einzutreten.

6.

6.1.

Das Verwaltungsgericht überprüft angefochtene Entscheide auf deren Rechtmässigkeit (§ 28 BauG). Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können somit die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden; Ermessensmissbrauch sowie Ermessensunter- bzw. -überschreitung gelten ebenfalls als Rechtsverletzung (§ 55 Abs. 1 VRPG i.V.m. § 4 Abs. 1 BauG; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.23 vom 9. Februar 2017, Erw. I/5 mit weiteren Hinweisen; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 442; MERKER, a.a.O., N. 23 zu § 56 [a]VRPG). Das Verwaltungsgericht prüft die kommunale Nutzungsplanung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, d.h. insbesondere mit der Richtplanung, den Planungsgrundsätzen und der Eigentumsgarantie. In die rechtsfehlerfrei ausgeübte Handhabung des Ermessens darf das Verwaltungsgericht jedoch nicht eingreifen. Das bedeutet, dass in erster Linie zu prüfen ist, ob die planende Behörde ihrer Abwägungspflicht nachgekommen ist, d.h., ob sie die berührten Interessen ermittelt und beurteilt hat und dabei insbesondere ihre Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen – möglichst umfassend – berücksichtigt hat (vgl. Art. 3 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]).

Der Vorgabe von Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700), wonach das kantonale Recht die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten hat, ist entsprochen worden: Die Vorinstanz hat bei der Prüfung der Verwaltungsbeschwerde volle Kognition – einschliesslich Ermessens- und Zweckmässigkeitskontrolle – ausgeübt (§ 52 VRPG).

6.2.

Die Gemeinden sind bei der Ausscheidung und Definition der verschiedenen Zonen ihrer Nutzungsplanung autonom (§ 106 Abs. 1 KV; HÄUPTLI, Kommentar BauG, N. 23 zu § 13 BauG; ALEXANDER RUCH, in: HEINZ AEMISEGGER/ PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, [im Folgenden: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung], N. 6 zu Art. 26 RPG; Urteile des Bundesgerichts 1C_479/2017 vom 1. Dezember 2017, Erw. 7.1, und 1C_130/2014, 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015, Erw. 2.2). Es ist daher unter Berücksichtigung der relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit der Gemeinden zu entscheiden. Das Verwaltungsgericht darf einen kommunalen Rechtsetzungs- oder Rechtsanwendungsakt nicht aufheben, soweit dieser im Bereich kommunaler Entscheidungsfreiheit ergangen ist. Der Umfang der Gemeindeautonomie bestimmt sich im Grundsatz nach kantonalem Recht, im Raumplanungsrecht zudem nach Bundesrecht (Art. 2 Abs. 3 RPG; MERKER, a.a.O., N. 40 f. zu § 49 [a]VRPG). Stehen für eine raumplanungskonforme Lösung mehrere Varianten zur Verfügung, ist der Gemeinde das Letztentscheidungsrecht zuzubilligen, wenn sie ihren Entscheid auf sachliche Argumente stützen kann (Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2023.76 vom 13. Dezember 2023, Erw. I/5.3; WBE.2016.23 vom 9. Februar 2017, Erw. I/5 mit weiteren Hinweisen).

II.

1.

1.1.

Der Beschwerdeführer moniert, die Vorinstanz habe von ihm keine Replik eingefordert. Darin sei eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör zu erblicken. Zudem habe die Vorinstanz zwar eine Gehörsverletzung durch den Gemeinderat Q._____ bejaht (Verzicht auf die Erstellung eines Protokolls der Einigungsverhandlung), diese aber rechtswidrig nicht als schwerwiegenden Verfahrensfehler qualifiziert.

1.2.

1.2.1.

Zum Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) gehört das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern (vgl. BGE 140 I 99, Erw. 3.4; 124 I 241, Erw. 2 mit Hinweisen). Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz wird in § 21 Abs. 1 VRPG konkretisiert, indem die Behörde verpflichtet wird, die Parteien vor jedem Entscheid anzuhören (vgl. AGVE 2008, S. 308, Erw. 1.2). Die Ausnahmen gemäss § 21 Abs. 2 VRPG fallen vorliegend ausser Betracht.

Das Bundesgericht unterscheidet beim Replikrecht zwischen gerichtlichen und behördlichen Verfahren. Das Replikrecht im engeren Sinn leitet sich aus Art. 29 Abs. 2 BV ab und gilt als Äusserungsrecht in allen Verfahren.

Vorausgesetzt ist, dass sich die Stellungnahme auf Eingaben mit Noven bezieht, die prozessual zulässig und materiell geeignet sind, den Entscheid zu beeinflussen. Das Replikrecht im weiteren Sinn umfasst die Möglichkeit, zu Eingaben Stellung zu nehmen unabhängig davon, ob darin neue und erhebliche Gesichtspunkte enthalten sind. Dies gilt primär in Gerichtsverfahren nach Art. 6 Ziffer 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101). Das Bundesgericht dehnte den Anwendungsbereich jedoch auf alle Gerichtsverfahren aus (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 154, Erw. 2.3).

Das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat ist kein gerichtliches Verfahren (siehe zur Unterscheidung von Verwaltungsjustizbehörden und Verwaltungsbehörden Urteil des Bundesgerichts 1C_10/2016 vom 24. Juni 2016, Erw. 2, zum Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2015.436 vom 20. November 2015). Somit setzt das Replikrecht ein Novum voraus, das geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Die Verwaltungsbeschwerde vom 15. September 2022 entspricht in materieller Hinsicht im Wesentlichen der vom Beschwerdeführer eingereichten Einwendung vom 26. Juni 2021. Entsprechend verwies der Gemeinderat Q. _____ in seiner Beschwerdeantwort vom 25. Oktober 2022 hauptsächlich auf seine Ausführungen im Einwendungsentscheid vom 17. Mai 2022. Ergänzend hielt er fest, dass der Beschwerdeführer sich "einmal mehr in Frustbewältigung" übe. Der Beschwerdeführer und die Bevölkerung hätten wiederholt Gelegenheit gehabt, im Planungsverfahren mitzuwirken (Vorakten, act. 70 f.). Für das Verwaltungsgericht ist anhand der Akten nicht ersichtlich und es wird vom Beschwerdeführer auch nicht dargelegt, welche neuen und für den Entscheid erheblichen Gesichtspunkte sich aus dieser Beschwerdeantwort des Gemeinderats ergeben hätten. Eine Verletzung des Replikrechts ist bereits aus diesem Grund zu verneinen.

1.2.2.

Zur Wahrung des Replikrechts genügt es sodann, dass den Parteien die Eingaben zur Information (Kenntnisnahme, Orientierung) zugestellt werden, wenn von ihnen erwartet werden kann, namentlich von anwaltlich Vertretenen oder Rechtskundigen, dass sie unaufgefordert Stellung nehmen (BGE 138 I 484, Erw. 2.3; Urteile des Bundesgerichts 9C_547/2021 vom 14. Dezember 2021, Erw. 2.2; 5A_174/2016 vom 26. Mai 2016, Erw. 3.2). Nach der Zustellung zur Kenntnisnahme ist das Gericht gehalten, eine angemessene Zeitspanne mit dem Entscheid zuzuwarten. Vor Ablauf von zehn Tagen darf es im Allgemeinen nicht von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgehen, hingegen nach zwanzig Tagen schon (Urteile des Bundesgerichts 1B_595/2022 vom 23. Dezember 2022, Erw. 2.5; 9C_547/2021 vom 14. Dezember 2021, Erw. 2.2; 5A_174/2016 vom 26. Mai 2016, Erw. 3.2). Entsprechend obliegt es einer Partei, die eine Stellungnahme zu einer ihr zur Kenntnisnahme zugestellten Vernehmlassung

für erforderlich hält, diese grundsätzlich unverzüglich einzureichen oder zu beantragen (BGE 138 I 484, Erw. 2.2; 133 I 100, Erw. 4.8).

Das Verfahren vor dem Regierungsrat ist wie dargelegt zwar kein gerichtliches Verfahren, es ist jedoch kein Grund ersichtlich, weshalb die für das gerichtliche Verfahren geltenden Grundsätze betreffend die Zustellung von Eingaben zur Information nicht auch für das (behördliche) Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat als Richtschnur gelten sollten. Die Vorinstanz sandte die Beschwerdeantwort des Gemeinderats am 1. November 2022 an den Beschwerdeführer zur Kenntnisnahme ohne Fristansetzung für eine allfällige Replik (Vorakten, act. 91). Dies entspricht der allgemeinen Praxis, wonach Eingaben von Parteien und Behörden den übrigen Verfahrensbeteiligten im Allgemeinen nur zur Kenntnisnahme zugestellt werden. Diese Zustellung kann (muss aber nicht) verbunden werden mit der Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels oder mit der förmlichen Fristansetzung zur freigestellten Vernehmlassung. Kommen Verfahrensbeteiligte, die eine solche Eingabe ohne Fristansetzung erhalten haben, zum Schluss, sie möchten nochmals zur Sache Stellung nehmen, können sie dies (wie oben dargelegt) tun. Vorliegend datiert der Entscheid des Regierungsrats vom 20. September 2023. Damit blieb dem Beschwerdeführer ab Zustellung der Beschwerdeantwort (Versand am 1. November 2022) mehr als genügend Zeit, um auch ohne entsprechende Aufforderung eine Replik einzureichen oder bei der verfahrensleitenden Rechtsabteilung des BVU nachzufragen, ob ihm eine Frist angesetzt werde bzw. er Gelegenheit zur Einreichung einer Replik erhalte. Von einem aufmerksam prozessierenden Verfahrensbeteiligten durfte eine entsprechende Reaktion erwartet werden. Mit der Zustellung der Beschwerdeantwort ohne Ansetzung einer Frist zur Einreichung einer Replik liegt demnach kein Verfahrensmangel vor. Die Rüge betreffend Verletzung des Replikrechts ist somit unbegründet.

1.3.

1.3.1.

Aus dem verfassungsmässig geschützten Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und § 22 Abs. 1 KV) wird unter anderem eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet, als Gegenstück zum Akten-einsichts- und Beweisführungsrecht der Parteien. Dazu gehört die Pflicht zur Protokollierung entscheidrelevanter Abklärungen, Einvernahmen und Verhandlungen. Das Protokoll dient einerseits den Behörden als Gedächtnisstütze und soll ihnen ermöglichen, die Ausführungen der Parteien tatsächlich zur Kenntnis zu nehmen und pflichtgemäss zu würdigen. Andererseits soll es Auskunft über die Einhaltung der Verfahrensvorschriften geben und die Rechtsmittelinstanzen in die Lage versetzen, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen. Eine Protokollierungspflicht besteht namentlich für Augenscheinverhandlungen (BGE 142 I 86, Erw. 2.3 mit zahlreichen Hinweisen; 130 II 473, Erw. 4.2; AGVE 2008, S. 312, Erw. 4). Über die we-

sentlichen Ergebnisse des Augenscheins ist immer ein Protokoll anzufertigen, das den Parteien nach dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs auch jederzeit zur Einsichtnahme offenstehen muss (AGVE 2001, S. 369, Erw. 1c ff.). Die gleichen Überlegungen gelten, jedenfalls im Anwendungsbereich von § 22 VRPG, der hier allenfalls über die Mindestgarantien von Art. 29 Abs. 2 BV hinausgeht, für Einsprache- bzw. Einwendungsverhandlungen des Gemeinderats. Auch diese sind grundsätzlich in den wesentlichen Punkten zu protokollieren, und den Einsprechenden / Einwendenden ist auf Verlangen Einsicht in das Protokoll zu geben. Die Einsprache- bzw. Einwendungsverhandlung ist nämlich in der Regel keine ausschliessliche Einigungs- oder Schlichtungsverhandlung; sie dient vielmehr zugleich der Sachverhaltsabklärung und bildet damit (auch) Grundlage für die gemeinderätliche Rechtsfindung (AGVE 2001, S. 369, Erw. 1e). Umso wichtiger ist ein Protokoll, wenn an der Verhandlung – wie vorliegend – nicht sämtliche Behördenmitglieder anwesend sind. Auch wenn den Verwaltungsbehörden allgemein ein weniger förmliches Verfahren zu ermöglichen ist als den Justizbehörden, stellt das Fehlen eines Einsprache- oder Einwendungsverhandlungsprotokolls einen Verfahrensmangel dar (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2013.260 vom 24. März 2014, Erw. 2.2.3).

1.3.2.

Im Falle von Verfahrensfehlern steht die Kassation im Vordergrund. Eine Rechtsmittelinstanz, die beispielsweise eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör feststellt, hebt den angefochtenen Hoheitsakt grundsätzlich ohne Rücksicht darauf auf, ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist (BGE 140 I 99, Erw. 3.8; 135 I 187, Erw. 2.3; 127 V 431, Erw. 3d). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann allerdings ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung 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 wäre (BGE 142 II 218, Erw. 2.8.1; 137 I 195, Erw. 2.3.2; 133 I 201, Erw. 2.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_603/2020 vom 11. Februar 2021, Erg. 4.3).

1.3.3.

Der Vorinstanz ist beizupflichten, dass mit dem Verzicht auf die Protokollierung der Einwendungsverhandlung vom 20. September 2021 zwar der Gehörsanspruch des Beschwerdeführers verletzt wurde, von einer Kassation des Beschlusses der Einwohnergemeindeversammlung vom

10. Juni 2022 (nicht des Gemeinderats, vgl. nachfolgend) jedoch abzu-sehen ist (angefochtener Entscheid, Erw. 3.3).

Das relativ formlose Einwendungsverfahren ermöglicht betroffenen Perso-nen, bereits früh im Verfahren ihre eigenen schutzwürdigen Interessen zu vertreten und die entsprechenden Argumente vorzubringen. Es bietet ins-besondere – in der Regel im Rahmen einer Einigungsverhandlung – Ge-legenheit, Einwände frühzeitig einvernehmlich zu bereinigen (vgl. § 24 Abs. 2 BauG; MARTIN GOSSWEILER, in: Kommentar BauG, N. 37 und 51 zu § 4 BauG). Kommt keine Einigung zustande, entscheidet der Gemeinderat über die Einwendungen (§ 24 Abs. 2 BauG), wobei das Protokoll der Ein-wendungsverhandlung auch der gemeinderätlichen Rechtsfindung dient, wenn nicht sämtliche Behördenmitglieder anwesend waren. Im vorliegen- den Fall dürften die Anliegen und Vorbringen des Beschwerdeführers den nicht anwesenden Behördenmitgliedern auch ohne Protokoll der Einwen-dungsverhandlung aus dem vorgängigen Mitwirkungsverfahren zumindest in den Grundzügen bekannt gewesen sein. Entsprechend ergeben sich die Überlegungen des Gemeinderats hinreichend klar aus dem Einwendungs-entscheid vom 17. Mai 2022 (Beschwerdebeilage A13). Ein Einwendungs-entscheid wird der für die Nutzungsplanung zuständigen Einwohner-gemeindeversammlung zur Kenntnis gebracht und fliesst zusammen mit den weiteren Planungsunterlagen in deren Entscheidfindung ein. Dabei ist die Einwohnergemeindeversammlung nicht an den gemeinderätlichen Ent-scheid gebunden, sondern entscheidet frei (§ 25 Abs. 1 und 2 BauG). In-sofern ist die unterlassene Protokollierung der Einwendungsverhandlung vom 20. September 2021 für den Beschluss der Einwohnergemeinde-versammlung vom 10. Juni 2022 von untergeordneter Bedeutung und rechtfertigt dessen Kassation nicht.

1.4.

Insgesamt ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sowohl in Bezug auf das angeblich verletzte Replikrecht im vorinstanzlichen Verfahren als auch be-treffend die vorinstanzliche Qualifikation der Gehörsverletzung im kommu-nalen Einwendungsverfahren unbegründet.

2.

2.1.

2.1.1.

Die Rüge einer mangelhaften Durchführung des Mitwirkungsverfahrens er-achtete die Vorinstanz als unbegründet (angefochtener Entscheid, Erw. 3.2). Nach der ersten Auflage der Planungsakten im März 2014 habe aufgrund der Notwendigkeit von gewichtigen Anpassungen ein neues Mit-wirkungsverfahren durchgeführt werden müssen. Pandemiebedingte Rest-riktionen hätten zwar eine öffentliche Informationsveranstaltung verhindert, Gemeinderat und Planer seien aber für Auskünfte zur Verfügung ge-standen. Es seien 14 Mitwirkungseingaben eingegangen, wobei jene des

Beschwerdeführers eine umfangreiche, dreissig Punkte umfassende Liste mit Kommentaren zum Planungsbericht und zur BNO enthalten habe. Der Gemeinderat habe im Mitwirkungsbericht vom 18. Mai 2021 in tabellarischer Form zu den Eingaben knapp, aber genügend Stellung genommen, ohne Namen zu nennen. Die Hauptanliegen des Beschwerdeführers seien ebenfalls knapp, aber in hinreichendem Umfang beantwortet worden. Die äusserst umfangreiche Eingabe des Beschwerdeführers habe in Bezug auf konkrete planerische Vorgaben oder BNO-Bestimmungen nur wenig Prüfungsaufträge enthalten. Der Beschwerdeführer habe vielmehr grundsätzliche Kritik geübt und seine eigenen Vorstellungen dargelegt, wobei es sich vorwiegend um gesellschaftliche und politische Anschauungen gehandelt habe. Es lasse sich nicht beanstanden, dass der Gemeinderat sich nicht zu allen 30 Vorbringen des Beschwerdeführers detailliert geäussert und stattdessen summarisch Stellung genommen habe. Überdies habe der Beschwerdeführer bereits als Mitglied der Planungskommission seine Anliegen einbringen können. Die diesbezügliche Kritik des Beschwerdeführers, es habe seit 2014 keine Sitzung mehr stattgefunden, sei mit Blick auf das Sitzungsprotokoll vom 13. Dezember 2017 aktenwidrig. Insgesamt sei nicht von einer unzureichenden Mitwirkung auszugehen.

2.1.2.

Dagegen wendet der Beschwerdeführer in der Hauptsache ein, die Planungskommission sei in den Jahren 2014 bis 2017 nicht mehr einberufen worden. Man habe sie vom weiteren Planungsverfahren ausgeschlossen, weil sie gemäss den Aussagen des Gemeindeschreibers ein Wunschkonzert veranstaltet habe, das nicht realisierbar gewesen sein soll. Am 13. Dezember 2017 habe zwar wieder eine Kommissionssitzung stattgefunden; zu diesem Zeitpunkt sei an den Entwürfen aber nichts mehr zu ändern gewesen, weil Gemeinderat, Planer und Kanton die Vorlage schon als gegeben angesehen hätten. Er habe erst aus dem Schreiben des Gemeinderats vom 24. September 2020 erfahren, dass die Nutzungsplanung die kantonale Vorprüfung überstanden habe. Diese unterscheide sich allerdings erheblich vom Entwurf aus dem Jahr 2017. Im selben Schreiben sei zudem die Auflösung der Planungskommission bekannt gegeben worden. Insgesamt sei der Bevölkerung vorgegaukelt worden, es habe in der Planungskommission eine Interessenabwägung stattgefunden und es würden ihre Interessen ausgewogen vertreten. Der Vorwurf des Gemeinderats, er wolle seine Vorschläge und Anregungen vorbehaltlos in der Nutzungsplanung umgesetzt sehen, sei im Übrigen haltlos. Allerdings entspreche es auch nicht dem Sinn einer Mitwirkung, wenn Anregungen kategorisch abgelehnt würden und damit wirkungslos blieben. Insgesamt sei die Mitwirkung mangelhaft gewesen; es habe keine unabhängige, freie Meinungsbildung in der Bevölkerung stattfinden können, da Gegenargumente nicht ersichtlich gewesen seien. Das Mitwirkungsverfahren müsse deshalb nochmals durchgeführt werden oder es sei auf andere Weise sicherzustellen,

dass die Eingaben im Einwendungsverfahren im Sinne einer Win-Win-Lösung konstruktiv beachtet würden.

2.1.3.

Der Gemeinderat bringt im Wesentlichen vor, die Mitglieder der Planungskommission hätten von Anfang an die Gesamtrevision der Nutzungsplanung mit zahlreichen Eigeninteressen beeinflusst. Der erste Entwurf vom 27. März 2014 sei aus diversen Gründen völlig überladen und mangelhaft gewesen, weshalb eine grundlegende Überarbeitung notwendig gewesen sei. Die gemäss Stellungnahme des BVU, Abteilung Raumentwicklung, zu vertiefenden Grundsatzfragen habe der Gemeinderat selbst mit dem Planungsbüro bearbeitet; die Planungskommission sei für diese Aufgabe nicht geeignet gewesen. Man habe sie aber am 5. Februar 2015 über den Verfahrensstand und die weiteren Schritte informiert. Im Übrigen sei der Gemeinderat nicht verpflichtet, eine gemeinderätliche Kommission in Entscheidungsprozesse einzubinden. Diese habe eine beratende Funktion und könne bestenfalls Anträge stellen. Man habe an der Sitzung mit der Planungskommission vom 13. Dezember 2017 die überarbeiteten Entwürfe und die Anliegen des Beschwerdeführers besprochen. Nach der zweiten Vorprüfung durch das BVU, Abteilung Raumentwicklung, sei nochmals eine Überarbeitung notwendig gewesen, was der Gemeinderat wiederum in Zusammenarbeit mit dem Planungsbüro selbst an die Hand genommen habe. Nach erfolgreichem Abschluss der dritten Vorprüfung habe der Gemeinderat den Einbezug einer Planungskommission für die nächsten Schritte nicht mehr als erforderlich erachtet, weshalb er sie aufgelöst habe.

Im Mitwirkungsverfahren habe man aufgrund der Covid 19-Pandemie zwar keine Informationsveranstaltung durchführen können, Planer und Gemeinderat seien aber zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung gestanden. Die Bevölkerung habe mehrere Gelegenheiten gehabt, sich aktiv mit Vorschlägen zu den Entwürfen zu äussern, was auch die eingegangenen Mitwirkungseingaben belegen würden. Der Meinungsbildungsprozess habe ohne Weiteres stattfinden können. Der Mitwirkungsbericht habe im Rahmen der öffentlichen Auflage eingesehen werden können. Der Beschwerdeführer tue sich aber schwer mit der Tatsache, dass seine Anliegen grossmehrheitlich nicht in die Nutzungsplanungsrevision eingeflossen seien. Die Bevölkerung habe die Revision mitgetragen, was die Annahme an der Gemeindeversammlung vom 10. Juni 2022 mit deutlichem Stimmenmehr und lediglich fünf Gegenstimmen belege.

2.2.

2.2.1.

Gemäss Art. 4 RPG und § 3 BauG orientieren die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf von raumplanungsrechtlichen Planungen und sorgen dafür, dass die Bevölke-

rung in geeigneter Weise mitwirken kann. Bei der Mitwirkung im Planungsverfahren handelt es sich um eine Einflussmöglichkeit der Bevölkerung, welche sich von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes unterscheidet. Sie gehört wie das Vernehmlassungsverfahren zu jenen institutionellen Formen, die keine rechtliche Bindung, sondern bloss politische Einflussnahme bewirken. Information und Mitwirkung der Bevölkerung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei. Deren Durchführung verlangt deshalb einen Zeitpunkt, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist, wobei Art. 33 RPG nur die Auflage von Nutzungsplänen verlangt, nicht aber der Planentwürfe (BGE 135 II 286, Erw. 4.2.3 und 5.3; GOSSWEILER, in: Kommentar BauG, N. 8 zu § 3 BauG).

Mitwirkung bedeutet somit, die eigene Meinung zur Planung äussern und Vorschläge zu den Entwürfen einbringen zu können. In der Regel erfolgen Stellungnahmen schriftlich, wobei auch denkbar ist, dass Vorschläge im Rahmen von öffentlichen Orientierungsveranstaltungen mit (geführter) Diskussion unterbreitet werden können (GOSSWEILER, in: Kommentar BauG, N. 24 zu § 3 BauG). Da das Mitwirkungsrecht jedoch höchstens indirekt dem Rechtsschutz und in erster Linie der politischen Meinungsbildung dient, müssen Interessierte nicht vorgängig zu jedem einzelnen Punkt der Neugestaltung Stellung nehmen können (BGE 135 II 286, Erw. 4.2.3). Mit den Vorschlägen zur Planung muss sich die Planungsbehörde materiell auseinandersetzen und sie zumindest summarisch beantworten. Ein Anspruch auf die individuelle Beantwortung jeder Mitwirkungseingabe besteht nicht (BGE 135 II 286, Erw. 4.1; RUDOLF MUGGLI, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, N. 25 zu Art. 4 RPG).

Zur Teilnahme an der Mitwirkung und vorgängigen Information berechtigt ist die gesamte Bevölkerung. Es geht (wie ausgeführt) um die Einbindung in den Prozess der politischen Planung, weshalb die Teilnahmeberechtigung nicht auf Grundeigentümer, Stimmberechtigte o.ä. beschränkt ist. Ein besonderer Interessennachweis wird dementsprechend nicht verlangt (BGE 135 II 286, Erw. 4.2.3; MARTIN GOSSWEILER, in: Kommentar BauG, N. 12 zu § 3 BauG; vgl. auch BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Stämpfli Handkommentar [Handkommentar RPG], Bern 2006, N. 9 zu Art. 4 RPG).

Zur Form der Information äusserte sich der Gesetzgeber nicht. Auf kommunaler Ebene ist die Orientierung der Bevölkerung durch die Zustellung von Informationsmaterial an alle Haushalte, über die Medien, mittels Durchführung von Informationsveranstaltungen, die öffentliche Auflage von Entwürfen und Berichten (Mitwirkungsaufgabe) sowie das Publizieren von Ent-

würfen und Unterlagen im Internet denkbar. Eine persönliche Information von Grundeigentümern ist im Gesetz nicht vorgesehen (GOSSWEILER, in: Kommentar BauG, N. 19 zu § 3 BauG).

2.2.2.

2.2.2.1.

Der Gemeinderat kann aufgrund seiner Organisationsautonomie für besondere Aufgabenkreise beliebig viele ihn beratende Kommissionen mit oder ohne Entscheidbefugnissen einsetzen (§ 9 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Q._____ vom 1. Januar 2022). Vorliegend hat der Gemeinderat eine Planungskommission einberufen, welche die Gesamtrevision der Nutzungsplanung von Beginn an begleiten und mitgestalten sollte. Der in diesem Gremium entwickelte Entwurf vom 27. März 2014 war gemäss fachlicher Stellungnahme des BVU, Abteilung Raumentwicklung, nicht genehmigungsfähig, weil er mit den übergeordneten rechtlichen Grundlagen nicht vereinbar gewesen sei (Beilage 1 zur Beschwerdeantwort). Dies machte eine grundlegende Überarbeitung notwendig. Aufgrund der umfangreichen Rückmeldung des BVU, Abteilung Raumentwicklung, zum mangelhaften ersten Entwurf (vgl. Beschwerdeantwort, Ziff. 1.2) kam der Gemeinderat offenbar zur Überzeugung, dass die bisherige Vorgehensweise mit Einbezug einer Planungskommission zu keinem genehmigungsfähigen Ergebnis führe und entschied sich deshalb, die für die Überarbeitung notwendigen Grundsatzfragen mit dem neuen Fachplaner zu klären und die gewichtigen Anpassungen ohne Einbezug einer beratenden Kommission zu erarbeiten. Der Gemeinderat ist weder gestützt auf Art. 4 RPG noch – wie ausgeführt – gestützt auf die Gemeindeordnung verpflichtet, eine beratende Kommission zu bestellen und diese in die Ausarbeitung der Planungsentwürfe oder die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens einzubeziehen. Das Vorgehen des Gemeinderates ist daher nicht zu beanstanden.

Ergänzend lässt sich Folgendes festhalten: Die erheblich überarbeiteten Vorlagen standen den Mitgliedern der Planungskommission ab Ende August 2017 in einer Cloud zur Einsichtnahme zur Verfügung und wurden ihnen an der Sitzung vom 24. Oktober 2017 vorgestellt. Sie erhielten die Möglichkeit, Fragen und Anregungen einzubringen, um diese an der folgenden Sitzung vom 13. Dezember 2017 zu diskutieren (Sitzungsprotokoll Nutzungsplanungskommission vom 24. Oktober 2017). Weshalb zu diesem Zeitpunkt an den Entwürfen nichts mehr zu ändern gewesen sein soll, legt der Beschwerdeführer nicht dar und ist nicht nachvollziehbar. Einerseits beantragte die Planungskommission gegenüber dem Gemeinderat durchaus Anpassungen an den Entwürfen (Sitzungsprotokoll Nutzungsplanungskommission vom 13. Dezember 2017, Ziff. 2) und andererseits führt der Beschwerdeführer selbst aus (vgl. Beschwerde, S. 2), es habe nach der zweiten kantonalen Vorprüfung nochmals Ände-

rungen gegeben, so dass sich der Entwurf aus dem Jahr 2017 erheblich von der im Herbst 2020 im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens öffentlich aufgelegten Planung unterschieden habe. Es ist nicht ersichtlich, wie der Gemeinderat mit diesem (korrekten) Vorgehen den Anspruch der Bevölkerung auf Mitwirkung verletzt haben soll. Auch wenn die Planungskommission in die zweite Phase der Ausarbeitung der Gesamtrevision Nutzungsplanung nicht mehr so eng einbezogen wurde wie in der ersten Phase, hatte sie im Jahr 2017 doch Gelegenheit, sich in einem frühen Verfahrensstadium bzw. noch vor dem zweiten Mitwirkungsverfahren zu den Entwürfen zu äussern.

Es kann vorliegend offenbleiben, ob der Einbezug der Planungskommission im Planungsbericht beschönigend erwähnt wurde (vgl. Replik, S. 3). Eine Verletzung der Vorschriften betreffend die Mitwirkung kann darin jedenfalls nicht gesehen werden.

2.2.2.2.

Die ersten Entwürfe zur überarbeiteten Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland mit Erläuterungen lagen vom 28. Februar 2014 bis 31. März 2014 öffentlich in der Gemeindekanzlei zur Einsicht auf. Am 12. März 2014 wurde eine Orientierungsversammlung durchgeführt (Beilage 5 zur Beschwerdeantwort). Aufgrund der umfangreichen Änderungen nach der kantonalen Vorprüfung führte der Gemeinderat Q._____ vom 12. Oktober 2020 bis 10. November 2020 ein zweites öffentliches Mitwirkungsverfahren durch. Die Planungsunterlagen konnten auf der Website der Gemeinde oder auf der Gemeindekanzlei eingesehen werden. Eine Informationsveranstaltung wurde pandemiebedingt (Covid 19) aus nachvollziehbaren Gründen nicht durchgeführt. Der Gemeinderat versuchte diesem Umstand zu begegnen, in dem sich der Gemeinderat und der Planer für die telefonische Beantwortung von Fragen zur Verfügung stellten. Interessierte Personen wurden zudem darauf hingewiesen, dass sie beim Gemeinderat mittels Fragebogen auf der Rückseite des Informationsschreibens innert der Auflagefrist Hinweise und Vorschläge einbringen können (Beilage 6 zur Beschwerdeantwort). Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden.

Nachdem der Bevölkerung die grundlegenden Bestrebungen des Gemeinderates durch die im Jahr 2014 bereits aufgelegten Entwürfen grösstenteils bereits bekannt gewesen sein dürften, hatte sie im Rahmen des zweiten Mitwirkungsverfahrens in rechtsgenügender Weise erneut die Möglichkeit, sich zur Gesamtrevision Nutzungsplanung zu äussern. Zu den im Mitwirkungsverfahren eingegangenen 14 Eingaben nahm der Gemeinderat im Mitwirkungsbericht vom 18. Mai 2021 Stellung (Vorakten, act. 140, Mappe 10). Die Beurteilung der Vorinstanz, dass die Ausführungen des Gemeinderates im Mitwirkungsbericht zwar knapp, aber ausreichend ausgefallen seien, ist nicht zu beanstanden. Gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung muss nicht auf jedes Vorbringen einzeln und detailliert einge-

gangen werden, es genügt eine summarische materielle Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Argumenten (BGE 135 II 286, Erw. 4.1; MUGGLI, a.a.O., N. 25 zu Art. 4 RPG). Dies gilt umso mehr bei einer rund dreissig Punkte umfassenden Liste mit Kommentaren zum Planungsbericht und zur BNO sowie genereller Kritik am Gemeinderat und an der Gesamtrevision Nutzungsplanung (Beschwerdebeilage A11). Nicht zu beanstanden ist des Weiteren, dass im Bericht die Urheber der Mitwirkungseingaben nicht namentlich genannt wurden. Die zuständige Behörde ist von Gesetzes wegen zur materiellen Auseinandersetzung mit den Mitwirkungseingaben verpflichtet, nicht aber zur Nennung der Teilnehmenden am Mitwirkungsverfahren. Ebenfalls nicht erkennbar ist die vom Beschwerdeführer monierte kategorische Ablehnung von Mitwirkungseingaben, so dass die Mitwirkung faktisch wirkungslos geblieben wäre. Der Gemeinderat hat gemäss Mitwirkungsbericht sowohl Anträge gutgeheissen als auch abgewiesen (vgl. Mitwirkungsbericht vom 18. Mai 2021 [Vorakten, act. 140, Mappe 10]).

2.2.3.

Insgesamt hatte die Bevölkerung ausreichend Gelegenheit, sich zur Gesamtrevision Nutzungsplanung zu äussern und ihre eigene Meinung einzubringen. Mängel im Mitwirkungsverfahren sind nicht erkennbar und der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was einen gegenteiligen Schluss zuliesse. Die Beschwerde ist folglich auch in diesem Punkt unbegründet.

Der Vollständigkeit halber rechtfertigt sich der Hinweis, dass nach Massgabe des aargauischen Rechts der Rechtsschutz unabhängig vom Mitwirkungsverfahren vollumfänglich gewährleistet ist. Es erscheint daher fraglich, wie gewichtig ein Fehler im Mitwirkungsverfahren sein muss, damit er zu einer (ganzen oder teilweisen) Aufhebung der Nutzungsplanung führen kann. Dies gilt namentlich auch in Bezug auf Fälle wie dem vorliegenden, wo nicht das geringste Indiz besteht, dass die behauptungsweise fehlerhafte Zonierung der Parzelle des Beschwerdeführers aufgrund einer ungenügenden Mitwirkung zustande kam.

3.

3.1.

3.1.1.

Der Beschwerdeführer rügt weiter die Umzonung der in seinem Eigentum stehenden Parzelle Nr. aaa von der Wohn- und Gewerbezone in eine reine Wohnzone, konkret von der WG3 in die W2. Er bringt in der Hauptsache vor, dass damit erhebliche Nutzungseinschränkungen verbunden seien. Fotos würden belegen, dass seine Liegenschaft bereits als [...]betrieb bzw. -werkstätte genutzt werde; eine gewerbliche Nutzung seiner Parzelle sei also möglich. Es nütze ihm nichts, dass es auch nach der Umzonung im Gemeindegebiet noch genügend Gewerbefläche gebe, da er bereits eine Parzelle besitze und keine neue kaufen wolle. Auch wenn er die

Liegenschaft momentan nicht gewerblich nutze, könne sich dies jederzeit ändern. Bei der Umzonung handle es sich um eine neue Schikane, um ihn aus der Reserve zu locken. Sein ursprüngliches Anliegen, die Umzonung von einer WG3 in eine WG2, habe man sowohl in der Planungskommission als auch anschliessend im Rahmen der Mitwirkung abgewiesen. Stattdessen seien – wohl aus Gefälligkeitsgründen – die Parzellen Nrn. ddd und ccc an der R-Strasse von der bisherigen W2 in die WG2 umgezont worden. Die vom Regierungsrat dargelegten Unterschiede zu seiner Parzelle würden nicht verfangen. Die Umzonung der Parzellen sei nicht nachvollziehbar. Dieses Vorgehen verletze die Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Eigentumsgarantie. Es sei zudem entweder eine Umzonung der Parzellen Nrn. fff und ggg mit den bereits bestehenden Mehrfamilienhäusern sowie der Parzellen Nrn. hhh, iii, jjj und kkk in eine Wohnzone notwendig oder die Parzellen in der ersten Baureihe an der R-Strasse müssten weiterhin den Bestimmungen zur Wohn- und Gewerbezone unterstehen.

3.1.2.

Die Vorinstanz erwog im Wesentlichen, dass die Umzonungen auf die Stellungnahme des BVU, Abteilung Raumentwicklung, vom 7. Mai 2018 zurückgehen würden, wonach es sich bei über 35 % der Bauzonen in der Gemeinde Q._____ um Mischzonen handle, in denen auch gewerbliche Bauten zulässig seien. Dies führe dazu, dass die Entwicklung auseinanderfalle und das Potential eines funktionierenden Zentrums verwirkt werde. Das BVU habe deshalb empfohlen, das Ausmass und die Zweckmässigkeit der vorgesehenen Mischzonen zu überprüfen. Dies sei mit der vorliegenden Planung erfolgt, indem der gesamte Anteil an Mischzonen auf rund 31% der Bauzonen reduziert worden sei. Die Gemeinde verfüge trotz dieser Massnahme noch immer über hinreichend Flächen für gewerbliche Tätigkeiten. Die Feststellung in Kapitel 3.7 des Planungsberichts, dass kein Bedarf an zusätzlichen Gewerbeflächen bestehe, sei sachgerecht. Die massvolle Reduktion der Mischzonen zugunsten reiner Wohn- oder reiner Gewerbezone erweise sich somit als im öffentlichen Interesse liegende, zweckmässige raumplanerische Massnahme. Auch die örtliche Abgrenzung lasse sich nicht beanstanden, da sie auf den Bestand Rücksicht nehme und sinnvoll erscheine. Der Eingriff in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers erweise sich als zumutbar. Der Gemeinderat habe in seinem Entscheid die vorbestehenden Nutzungen mitberücksichtigt. Der Beschwerdeführer nutze die Liegenschaft heute ausschliesslich zu Wohnzwecken und es seien keine konkreten Pläne für eine künftig nicht mehr zulässige gewerbliche Nutzung bekannt. Überdies seien auch in Wohnzonen Kleinbetriebe zugelassen, sofern es sich um nicht störende Betriebe handle. In Bezug auf die Umzonung der Parzellen Nrn. bbb (richtig: ddd) und ccc von der Wohnzone in die WG2 vermöge der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Aus dem Mitwirkungsbericht ergebe sich, dass die Situation

dieser beiden Parzellen mit derjenigen des Beschwerdeführers nicht vergleichbar sei. Mit der Umzonung der Parzelle Nr. bbb (richtig: ddd) solle der Betrieb des bestehenden [...]unternehmens sichergestellt werden, die Liegenschaft des Beschwerdeführers hingegen werde heute ausschliesslich zu Wohnzwecken genutzt. Mit der Umzonung der Parzelle Nr. ccc werde die bestehende Reihe in der WG2 östlich entlang der R-Strasse ergänzt. Die Parzelle des Beschwerdeführers hingegen sei von zu Wohnzwecken genutzten Parzellen umgeben, welche nun ebenfalls in der Wohnzone liegen würden. Insgesamt sei die Umzonung nicht zu beanstanden; sie entspreche den Zielsetzungen des Raumplanungsrechts sowie des kantonalen Richtplans und erweise sich als verhältnismässig.

3.1.3.

Die Gemeinde führt aus, dass eine Analyse der Bebauungsstruktur auf den Parzellen Nrn. mmm, nnn, ooo, ppp und qqq entlang der R-Strasse gezeigt habe, dass weder dreigeschossige Bauten bestehen noch Gewerbe betrieben werde. Weil der Kanton die Gemeinde angehalten habe, den Umfang der Mischzonen zu überprüfen, sei es naheliegend gewesen, die genannten Parzellen in die W2 umzuzonen. Dasselbe gelte für das Gebiet westlich der R-Strasse. Betreffend Zonierung der Parzellen Nrn. ddd und ccc habe der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid zurecht festgestellt, dass deren Ausgangslage nicht mit jener des Beschwerdeführers vergleichbar sei. Die Eigentümer der Parzellen Nrn. ddd und ccc hätten im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens die Absicht geäussert, einen neuen Gewerbebau [...] bzw. auf dem Hobby-[...]betrieb einen [...] errichten zu wollen. Dem Antrag auf eine entsprechende Umzonung sei deshalb stattgegeben worden. Der Beschwerdeführer hingegen habe im Zuge der Nutzungsplanungsrevision nie die Absicht einer gewerblichen Nutzung seiner Liegenschaft geäussert. Er [...] zwar hin und wieder [...], es handle sich aber bei weitem nicht um eine hobbymässige Nutzung als [...]betrieb. Sodann seien die Ausführungen des Beschwerdeführers zu einer reinen Wohnnutzung der Parzellen Nrn. iii und jjj nicht korrekt.

3.2.

3.2.1.

In der Nutzungsplanung ist eine umfassende Interessenabwägung (Art. 3 Abs. 1 RPV) vorzunehmen, wobei alle erheblichen rechtlichen und tatsächlichen Interessen zu ermitteln, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen sind mit dem Ziel, dass die wichtigen Interessen möglichst umfassend wirksam werden können (vgl. HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N. 13 ff.). Art. 47 RPV verlangt bei Nutzungsplänen eine Berichterstattung an die kantonale Genehmigungsbehörde. Im Bericht sind die Interessenabwägungen darzulegen und die Entscheide umfassend zu begründen. Es ist aufzuzeigen, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der

Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG) und den Richtplan berücksichtigen und wie den Anforderungen des Bundesrechts Rechnung getragen wird (vgl. Art. 47 Abs. 1 RPV; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung, N. 45 ff.). Die raumplanungsrechtlichen Ziele (Art. 1 RPG) sind anzustrebende künftige Zustände. Die Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG) umschreiben inhaltliche Gesichtspunkte, nach denen die Behörden bei der Handhabung von Entscheidungsspielräumen zu verfahren haben (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019 [im Folgenden: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung], N. 3 zu Art. 1 RPG und N. 3 zu Art. 3 RPG). Insoweit stellen sie für die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden ein Prüfprogramm dar und geben verbindliche Wertungsgesichtspunkte vor, denen bei Planungsentscheidungen Rechnung zu tragen ist (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.26 vom 5. November 2020, Erw. 2.4 mit Hinweisen).

Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG). Daraus leitet sich das Konzentrationsprinzip ab, welches verlangt, dass die verschiedenen Nutzungen örtlich sinnvoll zusammengefasst werden. Bauten und Anlagen haben sich grundsätzlich auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtbaugebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zu konzentrieren (AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, N. 14 zu Art. 15 RPG; TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, N. 13 zu Art. 1 RPG). Durch die Zusammenfassung der Siedlungstätigkeit wird zudem eine wesentliche Voraussetzung geschaffen, um Infrastrukturlasten gering zu halten und vorhandene Anlagen optimal zu nutzen. Überdies können Wohnsiedlungen eher vor Immissionen geschützt werden (TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, N. 13 zu Art. 1 RPG).

3.2.2.

Gemäss den vorinstanzlichen Ausführungen erfolgte die vom Beschwerdeführer beanstandete Umzonung seiner Parzelle Nr. aaa von der WG3 in die W2 gestützt auf die kantonale Stellungnahme des BVU, Abteilung Raumentwicklung, vom 7. Mai 2018, wonach mit dem bisherigen hohen Anteil an Mischzonen das Potential zur Entwicklung eines funktionierenden Zentrums verwirklicht werde. Die daraufhin von der Gemeinde vorgenommene Reduktion der Mischzonen zugunsten reiner Wohnzonen (vgl. Planungsbericht vom 18. August 2022, S. 37) ist unter Berücksichtigung der in Erw. 3.2.1 ausgeführten raumplanungsrechtlichen Grundsätze nicht zu beanstanden. Wie bereits die Vorinstanz feststellte, handelt es sich um eine im öffentlichen Interesse liegende, zweckmässige und massvolle raumplanerische Massnahme. Die Umzonung ist auch insofern nicht zu beanstanden, als sie in ihrer örtlichen Abgrenzung nachvollziehbar ist und sich

an der bestehenden Nutzung der einzelnen Parzellen im betreffenden Gebiet orientiert. Die Gemeinde hat ihren Entscheid betreffend die Umzonung in die W2 auf nachvollziehbare sachliche Argumente gestützt, weshalb kein Raum besteht, um – im Rahmen der dem Verwaltungsgericht zustehenden Rechtskontrolle (siehe vorne Erw. I/6.1) – in die relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit der Gemeinde einzugreifen.

3.3.

3.3.1.

Eingriffe in die Eigentumsgarantie durch Nutzungspläne sind zulässig bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (Art. 36 BV). Die gesetzliche Grundlage liegt in den Vorschriften des Raumplanungsgesetzes (RPG) und des kantonalen Baugesetzes (BauG) und ist vorliegend nicht strittig. Das öffentliche Interesse ergibt sich aus den Planungszielen und den Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG). Diese sind im Nutzungsplan umzusetzen und zu konkretisieren. Sie rechtfertigen zu planerischen Dispositionen wie Nutzungsbestimmungen (Wohnen, Gewerbe), Gebäudemasse oder Sondernutzungsbestimmungen (HÄUPTLI, Kommentar BauG, N. 35 ff. zu § 15 BauG; ELOI JEANNERAT/PIERRE MOOR, in: Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, N. 41 ff. zu Art. 14 RPG). Entspricht der Nutzungsplan den im öffentlichen Interesse liegenden Planungszielen, haben die dem gesamten Nutzungsplan entgegenstehenden privaten Interessen einzelner Grundeigentümer wenig Gewicht. Ein mit der Umzonung allenfalls verbundener Eingriff in die Eigentumsrechte von Grundeigentümern muss jedoch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen (JEANNERAT/MOOR, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, N. 43 f. zu Art. 14 RPG).

3.3.2.

Vorliegend macht der Beschwerdeführer geltend, es werde ihm durch die Umzonung in die W2 eine allfällige zukünftige gewerbliche Nutzung seiner Liegenschaft verwehrt. Vorab ist festzuhalten, dass in der W2 Kleinbetriebe zugelassen sind, sofern es sich um nicht störende Betriebe handelt (§ 9 BNO). Untersagt sind – anders als in der WG2 – jedoch mässig störende Betriebe (§ 10 BNO). Hinweise, dass der Beschwerdeführer einen (nicht oder mässig störenden) Betrieb auf seiner Parzelle Nr. aaa führt oder in Zukunft zu führen beabsichtigt, ergeben sich anhand der Akten nicht. Der Beschwerdeführer macht ein solches Vorhaben denn auch nicht geltend, sondern führt lediglich hypothetisch aus, dass seinen Kindern – falls sie dereinst eventuell ein Gewerbe würden betreiben wollen – diese Möglichkeit durch die Umzonung verwehrt würde. Konkrete Pläne hat der Beschwerdeführer weder im Mitwirkungsverfahren noch im vorliegenden Beschwerdeverfahren vorgebracht. An der gegenwärtigen ausschliesslichen Wohnnutzung ändern auch die hobbymässigen Tätigkeiten des Beschwerdeführers auf seiner Parzelle in Form von [,,] Arbeiten nichts. Auf eine

gegenwärtige oder zukünftige gewerbliche Nutzung lässt sich daraus jedenfalls nicht schliessen.

Wie ausgeführt (siehe vorne Erw. 3.2.2) wurde die Gemeinde vom BVU, Abteilung Raumentwicklung, darauf hingewiesen, dass der Anteil an Mischzonen sehr hoch sei, weshalb eine Reduktion empfohlen werde mit dem Ziel, die Entwicklung eines funktionierenden Zentrums zu begünstigen (vgl. Bauzonenplan vom 10. Juni 2022). Mit der Zuweisung der Gebiete rrr und sss in die W2 wurde die bereits bestehende Wohnnutzung berücksichtigt und eine grosse, zusammenhängende, an die Dorfkernzone angrenzende Wohnzone geschaffen (vgl. Änderungen Bauzonenplan [Grundnutzungen] vom 18. August 2022 [Vorakten, act. 140, Mappe 8]).

3.3.3.

Die Vorinstanz hat den Eingriff in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers aufgrund der gegenwärtigen ausschliesslichen Nutzung der Liegenschaft zu Wohnzwecken und mangels konkreter Pläne für eine zukünftige gewerbliche Nutzung als sehr geringfügig qualifiziert. Dies ist nicht zu beanstanden. Das öffentliche Interesse an der Umsetzung der Planungsziele und -grundsätze des Raumplanungsrechts mittels einer geordneten Siedlungsentwicklung mit zusammenhängenden grossflächigen Wohnzonen überwiegt das private Interesse des Beschwerdeführers an der Option, unter Umständen in der Zukunft einen mässig störenden Betrieb auf seiner Parzelle führen zu dürfen. Diese Möglichkeit hat er bisher nicht in Anspruch genommen und angesichts dessen, dass er auch keine konkreten Pläne für eine zukünftige Umnutzung vorbringt, erweist sich der Eingriff in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers als zumutbar.

3.4.

3.4.1.

Dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung kommt im Planungsrecht nach der Rechtsprechung nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Es liegt in der Natur der Raumplanung, dass die Gebiete, in denen gewisse Nutzungen erlaubt oder aber ausgeschlossen sind, irgendwie bezeichnet und von anderen Gebieten abgegrenzt werden müssen. Indem die zulässige Nutzung des Bodens differenziert festgelegt wird, werden Unterscheidungen vorgenommen (BGE 142 I 162, Erw. 3.7.2 mit weiteren Hinweisen; 114 Ia 254, Erw. 4a; Urteile des Bundesgerichts 1C_530/2021 vom 23. August 2022, Erw. 6.3; 1C_241/2019 vom 19. August 2019, Erw. 3.2). Grundeigentümer haben dementsprechend aus Art. 8 BV keinen Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie die übrigen Grundeigentümer, die von einer Raumplanung ebenfalls berührt worden sind. Grundstücke ähnlicher Lage dürfen in der Zonenordnung rechtlich verschieden behandelt werden. Die Planung genügt, wenn sie sachlich vertretbar, also nicht willkürlich ist (BGE 114 Ia 254, Erw. 4a; HÄUPTLI, Kommentar BauG, N. 39 zu § 15 BauG). Beim Bestim-

men des Verlaufs der Zonengrenzen hat das Gemeinwesen planerisches Ermessen (HÄUPTLI, Kommentar BauG, N. 56 zu § 15 BauG).

3.4.2.

Der Beschwerdeführer erachtet die Situation seiner Parzelle mit jener der Parzellen Nrn. ddd und ccc vergleichbar. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Parzelle Nr. aaa des Beschwerdeführers liegt im Haupt-Siedlungsgebiet der Gemeinde Q. _____. Sie grenzt direkt an die Dorfkernzone und ist – wie oben dargelegt (Erw. 3.3.2) – zusammen mit weiteren Parzellen mit ausschliesslicher Wohnnutzung einer grösseren zusammenhängenden Fläche der W2 zugewiesen. Die Parzellen Nrn. ddd und ccc hingegen liegen ausserhalb des geschlossenen Siedlungsgebiets an der R-Strasse zwischen Q. _____ und S. _____. Die beiden Parzellen Nrn. ddd und ccc bilden den Beginn bzw. den Abschluss einer sechs Parzellen (Nrn. ddd, hhh, iii, jjj, kkk, ccc) umfassenden zusammenhängenden Fläche in der WG2 entlang der R-Strasse. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage bei der Parzelle Nrn. mmm und den Parzellen Nrn. ddd und ccc ist die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Verletzung des Gebots einer rechtsgleichen bzw. willkürfreien Behandlung durch die von der Gemeinde getroffene Unterscheidung bei der Zuweisung in die jeweiligen Bauzone nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer – anders als die Eigentümer der Parzellen Nrn. ddd und ccc – gemäss den Akten weder im Mitwirkungsverfahren noch im Beschwerdeverfahren konkrete Absichten betreffend eine gewerbliche Nutzung seiner Liegenschaft geäussert hat.

3.5.

Insgesamt ist die Umzonung der Parzelle Nr. aaa in eine reine Wohnzone sachlich vertretbar. Sie stützt sich auf nachvollziehbare Gründe und verstösst weder gegen höherrangiges Recht noch verletzt sie die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers oder das Rechtsgleichheitsgebot.

4.

4.1.

4.1.1.

Der Beschwerdeführer rügt sodann den in § 36 Abs. 2 und 3 BNO verankerten Mechanismus, wonach sich die Ausnützungsziffer je nach Nutzung auf bis zu 0.7 erhöhe. Er moniert im Wesentlichen, dass die höhere Ausnützungsziffer zu mehr Wohnungen und Bewohnern pro Gebäude führe, was die Wohnqualität der Nachbarn verschlechtere. Die polizeilichen Ziele der Ausnützungsziffer wie die Erhaltung von Licht, Luft, Sonne und Gewährleistung der Wohnhygiene seien dadurch nicht mehr erreichbar. Zudem sei die Regelung in § 36 BNO nicht notwendig, weil die Gemeinde Q. _____ gemäss angefochtenem Entscheid (S. 24) die planerisch sicherzustellende Mindestdichte unterschreiten könne, wenn die Gemeinde T. _____ im Gegenzug eine höhere Dichte aufweise. Die Gemeinde T. _____ sei als Zentrumsgemeinde mit Kino, Schwimmbad, diversen

Einkaufsmöglichkeiten und Oberstufenschule für eine Verdichtung besser geeignet als die Gemeinde Q._____. Im Übrigen verfange die Argumentation der Gemeinde, die Ausnützungsziffer von 0.4 diene dem Erhalt von Wohnquartieren, aufgrund der Regelung in § 36 BNO nicht. Es biete sich als mildere Massnahme an, die Ausnützungsziffer in den Zonen W2 und WG2 auf 0.6 festzulegen. Die Anpassung der Ausnützungsziffer von 0.6 auf 0.4 habe immerhin zur Folge, dass er seine Liegenschaft mit bestehenden Grundriss wohl nicht mehr voll ausbauen könne.

4.1.2.

Die Vorinstanz erwog, dass die festgelegte Höhe der Ausnützungsziffer nicht zu bemängeln sei. Wo die WG3 in die WG2 oder W2 umgezont worden sei, gehe mit der Reduktion der zulässigen Geschosse auch eine Reduktion der Ausnützungsziffer einher. Dies führe entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht dazu, dass jegliche Umbauten ausgeschlossen seien, weil mit der Reduktion der Ausnützungsziffer rechtswidrig gewordene Bauten unter dem Schutz der Besitzstandsgarantie stehen würden. Es sei nicht ersichtlich und werde vom Beschwerdeführer nicht vorgebracht, weshalb die Reduktion der Ausnützungsziffer von 0.6 auf 0.4 in Bezug auf seine Liegenschaft unverhältnismässig sein sollte. § 36 Abs. 2 BNO diene der Verdichtung der Siedlungsfläche. Diese Massnahme beruhe auf einer gesetzlichen Grundlage, stütze sich auf ein als hoch einzustufendes öffentliches Interesse und sei sowohl geeignet als auch erforderlich, um das von der übergeordneten Gesetzgebung und dem Richtplan vorgegebene Verdichtungsziel zu erreichen.

4.1.3.

Die Gemeinde führt in der Hauptsache aus, dass eine generelle Ausnützungsziffer von 0.6 in der W2 dem Ziel zuwiderlaufen würde, die bereits bestehenden Wohnquartiere mit ihren baulichen Strukturen und dem hohen Anteil an Grünflächen zu bewahren. Eine höhere Ausnützungsziffer führe lediglich zu grösseren Baukörpern, was unerwünscht sei und nicht zur Innenentwicklung beitrage. Dach-, Attika- und Untergeschosse seien bei der Berechnung der Ausnützungsziffer gemäss § 29 BNO nicht miteinzubeziehen, womit eine effektiv höhere Ausnutzung der anrechenbaren Grundstückfläche möglich sei. Der neue § 36 BNO diene einer qualitätsvollen Verdichtung und Erneuerung von innen heraus und sei die rechtliche Grundlage für die geforderte Erhöhung der Einwohnerdichte in den W2 und WG2.

4.2.

Gemäss dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 RPG sind die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungs-

fläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG). Neben dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG bringen die Zielbestimmungen von Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und lit. b RPG zum Ausdruck, dass von der Raumplanung Beiträge zur Siedlungsverdichtung erwartet werden (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., N. 31 zu Art. 1 und N. 68 zu Art. 3 RPG). Nach diesen Planungsgrundsätzen haben die Behörden bei der Handhabung von Entscheidungsspielräumen zu handeln (vgl. vorne Erw. 3.2.1).

Mit Art. 8a RPG werden den Kantonen sodann Richtplanvorgaben im Bereich Siedlung gemacht. Gefordert ist eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, mit der qualitative Mehrwerte geschaffen werden können (vgl. Bundesblatt [BBl] 2010 1070). Kapitel S 1.1 des aargauischen Richtplans (Siedlungsqualität und innere Siedlungsentwicklung) legt das Gewicht auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden. Die Gemeinden sollen mit der Nutzungsplanung den Grad der Verdichtung auf die Quartierstrukturen anpassen, für eine gute Siedlungsqualität sorgen, die Nutzungsreserven im Bestand ausschöpfen und das Verdichtungspotential ausnützen, unter Einhaltung der quartierspezifischen Qualitäten (Richtplan, Kapitel S 1.1). Gemäss § 13 Abs. 2^{bis} BauG zeigen die Gemeinden auf, wie sie die innere Siedlungsentwicklung und die Siedlungsqualität fördern und wie die Siedlungsentwicklung auf die vorhandenen oder noch zu schaffenden Kapazitäten des Verkehrsnetzes abgestimmt ist. Damit wurde die Verdichtung als allgemeines Erfordernis der Planungspflicht in § 13 BauG integriert (vgl. HÄUPTLI, Kommentar BauG, Bern 2013, N. 60 zu § 13 BauG). Die Gemeinden fördern eine verdichtete Bauweise, die Schliessung von Baulücken sowie die vollständige Ausnutzung bestehender Gebäude. Damit soll insgesamt die dichte Bauweise gefördert und dadurch die Nutzung erhöht werden, so dass eine flächensparende Bebauung entsteht (§ 46 BauG; vgl. HÄUPTLI, Kommentar BauG, N 5 f. zu § 46 BauG). Die Gemeinden zeigen zudem Schritte auf, wie im Richtplanhorizont bis 2040 Mindestdichten erreicht werden. Sie gestalten ihre Zonenpläne und Nutzungsordnungen sowie die Erschliessungsprogramme grundsätzlich so, dass in urbanen Entwicklungsräumen in überbauten Wohn- und Mischzonen eine Mindestdichte von 70 E/ha erreicht werden kann (vgl. Richtplan, Kapitel 1.2; AGVE 2020, S. 294, Erw. 2.4 ff.).

4.3.

Innerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben, welche auf kantonaler Ebene durch den Richtplan und die kantonale Gesetzgebung ergänzt werden, sind die Gemeinden in der Gestaltung ihrer Nutzungsplanung autonom (siehe vorne Erw. I/6.2). Ergeht die Nutzungsplanung in Übereinstimmung mit höherrangigem Recht, verfügen sie in der Gestaltung ihrer Planung über einen relativen hohen Entscheidungsspielraum.

In der Gemeinde Q. _____ wurde gemäss § 7 BNO die Ausnützungsziffer für die Zonen W2 und WG2 auf 0.4 festgelegt, für die W3 ist eine

Ausnützungsziffer von 0.7 vorgesehen. Zur Förderung der inneren Siedlungsentwicklung schreibt § 38 Abs. 1 BNO sodann vor, dass Bauland im Rahmen der baurechtlichen und ortsbaulichen Gegebenheiten optimal auszunützen sei. Konkret wird mit § 36 Abs. 2 bis 6 BNO eine höhere Ausnutzung unter den folgenden Bedingungen ermöglicht:

[...]

² Wird in den Zonen W2 und WG2 bei Neu-, Um- und Anbauten weniger als 300 m² anrechenbare Grundstücksfläche pro Wohneinheit benötigt, gilt eine Ausnützungsziffer von 0.5. Bei der Berechnung wird die betroffene Grundstücksfläche durch die Anzahl aller selbständigen Wohneinheiten (auch bestehende) geteilt. Bei umstrittener Ausdehnung der anrechenbaren Grundstücksflächen wird der massgebliche Perimeter durch den Gemeinderat festgelegt.

³ In den Zonen W2 und WG2 darf bei Wohnbauten, welche mindestens zwei selbständige Wohnungen aufweisen anstelle des Dach- / Attikageschosses ein Vollgeschoss erstellt werden. Für diesen Nutzungsbonus gilt:

- Für das zusätzliche Vollgeschoss wird die AZ um 0.2 erhöht.
- Die Wohnungen dürfen im Durchschnitt eine maximale Wohnfläche (aGF gemäss § 32 Abs. 2 BauG) von 150 m² aufweisen.
- Es sind maximal drei Vollgeschosse ohne Dach- / Attikageschoss zulässig.

[...]

⁴ Die Gebäude gemäss Absatz 2 und 3 müssen sich gut in das Quartierbild einpassen. Die Beurteilung der Einpassung erfolgt durch die Fachkommission (§ 50 BNO).

[...]

⁶ Eine Kumulation der beiden Nutzungsboni gemäss Abs. 2 und 3 ist unter Einhaltung der entsprechenden Kriterien zulässig. In der Zone WG2 ist in diesem Falle die Inanspruchnahme der Erhöhung der Ausnützungsziffer für gewerblich genutzte Bauten gemäss § 7 Abs. 7 BNO unzulässig (AZ total max. 0.7).

Die von der Gemeinde getroffene Regelung einer generellen Ausnützungsziffer in den Zonen W2 und WG2 von 0.4 mit der Möglichkeit, diese unter bestimmten Bedingungen zu erhöhen, ist im Hinblick auf die bundes- und kantonale rechtlich geforderte innere Siedlungsentwicklung und Verdichtung nicht zu beanstanden. Die Gemeinde hat in § 36 BNO einen "Innenentwicklungsbonus" geschaffen, mit welchem der im Richtplan festgelegte Zielwert für die Einwohnerdichte erreicht werden soll. Voraussetzung ist jedoch, dass sich Wohnbauten, die vom "Innenentwicklungsbonus" profitieren, gut ins Quartierbild einpassen, um trotz Verdichtung eine qualitativ hochwertige Innenentwicklung zu gewährleisten. Die Beurteilung erfolgt durch eine Fachkommission (vgl. Planungsbericht, S. 14 f.). Mit dieser Regelung können bestehende Quartiere bewahrt und punktuell eine höhere Aus-

nützung und Verdichtung gefördert werden, wo diese gut in das bestehend Quartierbild passt.

Die Ausnützungsziffern liegen im üblichen Rahmen. Deren Festlegung erging im Rahmen der kommunalen Entscheidungsfreiheit im Einklang mit höherrangigem Recht unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Planungsziele und -grundsätze. Die vom Beschwerdeführer beantragte generelle (um 0.2 höhere) Ausnützungsziffer von 0.6 in den Zonen WG2 und W2 anstelle der in § 36 BNO vorgesehenen Differenzierungen mag für einzelne Grundeigentümer eine mildere Massnahme darstellen; eine derartige Lösung wäre aber weniger geeignet, das beschriebene öffentliche Interesse an einer qualitativ hochwertigen Innenentwicklung und Verdichtung zu gewährleisten. Letztlich erscheinen beide Varianten vertretbar, weshalb für das Verwaltungsgericht kein Anlass besteht, korrigierend in den Entscheidungsspielraum der Gemeinde einzugreifen (vgl. vorne Erw. I/6). Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt unbegründet und dementsprechend abzuweisen.

4.4.

Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, auf eine Siedlungsentwicklung nach innen könne verzichtet werden, weil die Gemeinde T. _____ sich für eine Verdichtung besser eigne, ist nicht weiter darauf einzugehen. Zum einen ergibt sich aus dem Genehmigungsentscheid (S. 3), dass die umstrittene Nutzungsplanung regional abgestimmt ist und der Regionalplanungsverband "U. _____" namentlich die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung ausdrücklich begrüsst. Zum anderen ergibt sich ebenso aus dem Genehmigungsentscheid (S. 3 f.), dass der richtplanerische Soll-Wert für 2024 von 40 Einwohnern/ha nur knapp erreicht wird. Es besteht daher kein Anlass, auf die beschlossenen Instrumente zur Siedlungsentwicklung nach innen zu verzichten.

5.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden darf.

III.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten zu bezahlen (§ 31 Abs. 2 VRPG). Es besteht kein Anspruch auf Parteikostenersatz (§ 32 Abs. 2 i.V.m. § 29 VRPG).

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 4'000.00 sowie der Kanzleigebür und den Auslagen von Fr. 475.00, gesamthaft Fr. 4'475.00, sind vom Beschwerdeführer zu bezahlen.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:

den Beschwerdeführer

den Gemeinderat Q. _____

den Regierungsrat

das Bundesamt für Raumentwicklung

Mitteilung an:

das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Rechtsabteilung

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, 28. Mai 2024

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Michel

Wittich