

WBE.2024.42 / SM / wm

(2023-001586)

Art. 36

Urteil vom 10. April 2024

Besetzung

Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichterin Schircks
Verwaltungsrichter Winkler
Gerichtsschreiberin i.V. Mahler

Beschwerde-
führer

A._____,
vertreten durch lic. iur. Claudia Steiger, Rechtsanwältin, Sophienstrasse 2,
Postfach, 8032 Zürich

gegen

Einwohnergemeinde Q._____,
handelnd durch den Gemeinderat

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

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Nutzungsplanung,
Teiländerung § 9a BNO - B

Entscheid des Regierungsrats vom 20. Dezember 2023

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Am 19. Juni 2013 beschloss die Gemeindeversammlung Q._____ eine Teiländerung des Bauzonenplans sowie eine Ergänzung der Bau- und Nutzungsordnung (§ 9a BNO). Damit wurde im Hinblick auf die Realisierung eines Pferdesportzentrums in der bisherigen Landwirtschaftszone die Spezialzone "B" als bedingte Bauzone ausgeschieden. Am 25. September 2013 genehmigte der Regierungsrat die Teiländerung der Nutzungsplanung.

Gemäss der ursprünglichen Formulierung von § 9a Abs. 6 BNO müssen wesentliche Teile der vorgesehenen Nutzung innerhalb der Spezialzone innert 7 Jahren ab Rechtskraft der Bestimmung bzw. der entsprechenden Teiländerung des Bauzonenplans realisiert werden. Wird diese Frist nicht eingehalten, so fällt die Einzonung dahin und es gelten wieder die Bestimmungen der Landwirtschaftszone.

2.

Nachdem sich abzeichnete, dass der Zeitraum der bedingten Einzonung für die Realisierung des Pferdesportzentrums bzw. wesentlicher Teile hiervon nicht ausreichen würde, legte der Gemeinderat eine Änderung von § 9a Abs. 6 BNO vom 14. Juni bis 15. Juli 2019 öffentlich auf. Die Teiländerung der Bau- und Nutzungsordnung sieht die Verlängerung der bedingten Einzonung bis zum 25. September 2025 vor. Erhobene Einwendungen, unter anderem des Beschwerdeführers, wies der Gemeinderat ab.

Die Gemeindeversammlung beschloss am 28. November 2019 die erwähnte Änderung von § 9a Abs. 6 BNO.

3.

Gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung wurde das Referendum erhoben. In der Urnenabstimmung vom 27. September 2020 nahmen die Stimmberechtigten die Änderung von § 9a Abs. 6 BNO an. Der rechtsgültige Beschluss der Gemeindeversammlung vom 28. November 2019 wurde am 5. November 2020 im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde und im kantonalen Amtsblatt publiziert. In den jeweiligen Rechtsmittelbelehrungen wurde darauf hingewiesen, dass gegen die Planung innert 30 Tagen Beschwerde beim Regierungsrat erhoben werden konnte.

Innert Frist wurden keine Beschwerden erhoben.

4.

An der Sitzung vom 20. Dezember 2023 (Publikation im kantonalen Amtsblatt am C) beschloss der Regierungsrat:

1. Die Allgemeine Nutzungsplanung, Teiländerung § 9a BNO – B, beschlossen von der Gemeindeversammlung am 28. November 2019 und der Referendumsabstimmung der Gemeinde Q._____ am 27. September 2020, wird genehmigt.
2. (Publikation)

B.

1.

Gegen diesen Genehmigungsentscheid erhob A._____ mit Eingabe vom 1. Februar 2024 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und stellte folgende Anträge:

1. Es sei festzustellen, dass der Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-001586 vom 20. Dezember 2023; Allgemeine Nutzungsplanung, Teiländerung § 9a BNO – B; Genehmigung nichtig ist und seit dem 26. September 2020 für den Perimeter der bedingten Spezialzone B die Bestimmungen der Landwirtschaftszone gelten.
2. Eventualiter sei der Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-001586 vom 20. Dezember 2023; Allgemeine Nutzungsplanung, Teiländerung § 9a BNO – B; Genehmigung aufzuheben und der von der Gemeindeversammlung Q._____ mit Referendumsabstimmung vom 27. September 2020 festgesetzten Teiländerung § 9a Abs. 6 BNO – B die Genehmigung zu verweigern.
3. Es sei der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu gewähren.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. Mehrwertsteuer) zu Lasten des Staates.

2.

Mit Verfügung vom 9. Februar 2024 hat der instruierende Verwaltungsrichter die Vorakten einverlangt und einstweilen auf das Einholen einer Beschwerdeantwort verzichtet.

3.

Der vorliegende Entscheid erging auf dem Zirkularweg (vgl. § 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [GOG; SAR 155.200]).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

Nach § 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 vom 20. Dezember 2023 (RRB Nr. 2023-001586) ist somit gegeben.

Die kantonale Genehmigung muss von Amtes wegen eingeholt werden und beinhaltet eine gesamtheitliche Beurteilung der Planung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie der Richtplanung (BGE 135 II 22, Erw. 1.2.3; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2014.157 vom 19. Juni 2015, Erw. I/2.1; ALEXANDER RUCH, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 26 N. 19).

2.

2.1.

Das Verfahren betreffend Änderung allgemeiner Nutzungspläne richtet sich nach den §§ 23 ff. BauG. Mit der öffentlichen Auflage wird der Rechtsweg für die Planungsbetroffenen eröffnet (vgl. CHRISTIAN HÄUPTLI, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 24 N 8). Wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse besitzt, kann innert der Auflagefrist Einwendungen erheben, über welche der Gemeinderat entscheidet (§ 24 Abs. 2 BauG).

Der Einwendungsentscheid des Gemeinderats ist zwar ein erstinstanzlicher Entscheid, löst jedoch noch keine Rechtsmittelfrist aus. Der massgebliche Entscheid, welcher die Rechtsmittelfrist auslöst und somit angefochten werden kann, ist erst der Planungsbeschluss des zuständigen Gemeindeorgans gemäss § 25 BauG (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., § 24 N 34). Obwohl der Einwendungsentscheid noch nicht anfechtbar ist, kommt dem Einwendungsverfahren im Hinblick auf den Rechtsschutz im Planungsverfahren grosse Bedeutung zu, weil die Einwendung eine Voraussetzung für die Beschreitung des Rechtsmittelwegs bildet (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., § 24 N 34).

Der Planungsbeschluss des zuständigen Gemeindeorgans untersteht der Verwaltungsbeschwerde (§ 26 BauG). Der Regierungsrat ist zuständig für

die Beurteilung von Beschwerden gegen Beschlüsse über die allgemeinen Nutzungspläne nach § 15 BauG. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage. Die Frist beginnt mit der amtlichen Publikation, wobei die Publikation im kantonalen Amtsblatt relevant ist (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., § 26 N 13). Abänderungen, die sich aus Beschwerdeentscheiden ergeben, sind für die Genehmigungsbehörde verbindlich; es bleibt ihr indessen unbenommen, die Nutzungspläne insgesamt oder in wesentlichen Teilen nicht zu genehmigen (§ 26 Abs. 2 BauG).

Genehmigungsentscheide können gemäss § 28 BauG von in schutzwürdigen eigenen Interessen Betroffenen und von den Gemeinden innert 30 Tagen ab der amtlichen Publikation mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Mit dieser Beschwerde kann zugleich der Beschwerdeentscheid der Verwaltung gemäss § 26 BauG angefochten werden, soweit er nicht durch den Genehmigungsentscheid abgelöst worden ist (§ 14 Abs. 1 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011 [BauV; SAR 713.121]).

2.2.

Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der Parzelle Nr. aaa, welche direkt an die Spezialzone "B" grenzt. Durch die umstrittene Teiländerung der Bau- und Nutzungsordnung bzw. die Verlängerung der bedingten Einzonung der Nachbarparzelle ist der Beschwerdeführer in schutzwürdigen eigenen Interessen betroffen und daher materiell beschwert (§ 4 Abs. 1 BauG i.V.m. § 42 lit. a VRPG).

2.3.

2.3.1.

Für die Beschwerdebefugnis vorausgesetzt wird weiter die sog. formelle Beschwer. Danach ist die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur gegeben, wenn sich Beschwerdeführende am Einwendungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren formell richtig mit eigenen Anträgen beteiligt haben, aber damit nicht durchgedrungen sind (vgl. § 4 Abs. 2 BauG; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.116 vom 5. Dezember 2023, Erw. I/3.2; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2005, S. 158; 2003, S. 309 f.; MARTIN GOSSWEILER, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 4 N 27; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38-72 aVRPG, Zürich 1998, § 38 N 146). § 4 Abs. 2 Satz 3 BauG macht allerdings die Einschränkung, dass für die Betroffenen auch wirklich "Anlass dazu bestanden" haben muss, sich im Einwendungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren zu beteiligen. Vorbehalten bleiben schliesslich die Bestimmungen über die Wiederherstellung bei unverschuldeter Säumnis (§ 4 Abs. 2 Satz 4 BauG).

Auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden von Personen, welche sich nicht sowohl am Einwendungs- als auch am Verwaltungsbeschwerdeverfahren beteiligt haben, ohne dass eine der Ausnahmen gemäss § 4 Abs. 2 Sätze 3 und 4 BauG vorliegt (vgl. AGVE 2008, S. 152), ist folglich nicht einzutreten. In solchen Fällen fehlt es vor dem Verwaltungsgericht an einer Sachurteilsvoraussetzung (GOSSWEILER, a.a.O., § 4 N. 27).

2.3.2.

Der Beschwerdeführer hat sich zwar am Einwendungsverfahren nach § 24 Abs. 2 BauG beteiligt, hat es anschliessend jedoch unterlassen (obwohl er aufgrund der abgewiesenen Einwendung dazu Anlass gehabt hätte), den in der Urnenabstimmung bestätigten Beschluss der Gemeindeversammlung vom 28. November 2019 mit Beschwerde beim Regierungsrat anzufechten (angefochtener Entscheid, Ziffer 1.3; in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird auf eine gegenteilige Behauptung verzichtet). Die betreffenden Publikationen vom 5. November 2020 im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde und im kantonalen Amtsblatt enthielten korrekte Rechtsmittelbelehrungen. Der Beschwerdeführer legt zudem nicht dar, dass bzw. aus welchen Gründen er an der Erhebung des Rechtsmittels verhindert gewesen wäre. Folglich fehlt es ihm an der formellen Beschwerde im Sinne von § 4 Abs. 1 BauG i.V.m. § 42 Abs. 1 lit. a VRPG. Entsprechend darf grundsätzlich auf seine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Genehmigungsentscheid nicht eingetreten werden (zum Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit vgl. hinten Erw. 3).

3.

Ein nichtiger Nutzungsplan kann keinerlei Rechtswirkungen entfalten. Die Nichtigkeit bedeutet ursprüngliche Unwirksamkeit. Die Nichtigkeit von Nutzungsplänen kann jederzeit geltend gemacht werden. Sie ist von allen Instanzen von Amtes wegen zu beachten (BGE 115 Ia 1, Erw. 3; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.116 vom 5. Dezember 2023, Erw. I/4; HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 33 N. 36). Praxisgemäss ist im Rechtsmittelverfahren ein Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit zulässig (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1100).

Der Beschwerdeführer beantragt in Ziffer 1 seiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Feststellung der Nichtigkeit des Regierungsratsbeschlusses vom 20. Dezember 2023. Diesbezüglich ist – unabhängig von den Ausführungen unter Erw. 3 hiavor – auf die Beschwerde einzutreten.

II.

1.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Verlängerung der bedingten Zonierung sei nichtig. Er begründet dies mit angeblichen inhaltlichen Mängeln der umstrittenen Änderung der Bau- und Nutzungsordnung. Insbesondere bilde die ursprüngliche Frist von sieben Jahren eine nicht verlängerbare Verwirkungsfrist. Zudem seien die Referendumsabstimmung und erst recht die regierungsrätliche Genehmigung erst nach Ablauf der erwähnten Frist erfolgt.

Demgegenüber wird im Genehmigungsentscheid argumentiert, diverse Gründe hätten dazu geführt, dass der ursprünglich vorgesehene Zeitraum nicht ausgereicht habe, einen "wesentlichen Teil" der zonenkonformen Nutzung der Spezialzone zu realisieren. Vor diesem Hintergrund sei eine Verlängerung der Frist im vorliegenden Fall vertretbar und verletze Sinn und Zweck von § 15a BauG nicht.

2.

Nach der Rechtsprechung und Lehre müssen für die Annahme der Nichtigkeit eines Entscheids drei Voraussetzungen erfüllt sein: (1) Der Mangel muss besonders schwer wiegen; (2) er muss offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar sein; (3) die Rechtssicherheit darf durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet werden (BGE 139 II 243, Erw. 11.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1098; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022, Rz. 834). Inhaltliche Mängel haben in der Regel nur die Anfechtbarkeit eines Entscheids zur Folge und führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit (BGE 138 II 501, Erw. 3.1; 137 I 273, Erw. 3.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1128; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 835).

3.

Es kann vorliegend offenbleiben, ob eine Verlängerung der ursprünglichen Frist zulässig war und gegebenenfalls ob es genügt, dass am 25. September 2020, d.h. bei Ablauf der ursprünglich vorgesehenen Frist, erst der entsprechende Beschluss der Gemeindeversammlung vorlag. Die umstrittene Verlängerung erscheint jedenfalls nicht als krass fehlerhaft oder mit einem offensichtlichen Mangel behaftet. Dies gilt umso mehr, als es ebenso wenig qualifiziert rechtswidrig erschiene, wenn nach Ablauf der ursprünglich vorgesehenen Frist für die gleiche Fläche eine identisch umschriebene Spezialzone mit einem neu definierten Zeitraum zur Realisierung der zonenkonformen Nutzung erlassen worden wäre.

4.

Eine Nichtigkeit des Genehmigungsentscheids liegt somit nicht vor. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden darf.

Bei diesem Ergebnis wird der Antrag auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung (§ 28 Satz 2 BauG) gegenstandslos.

Auf die Durchführung eines Schriftenwechsels konnte verzichtet werden (§ 45 Abs. 1 VRPG).

III.

1.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten zu bezahlen (§ 31 Abs. 2 VRPG).

Die Staatsgebühr wird unter Berücksichtigung des Zeitaufwands und der Bedeutung der Sache auf Fr. 1'500.00 festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 lit. c des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Für die Kanzleigebür und die Auslagen wird auf §§ 25 ff. VKD verwiesen.

2.

Parteikosten sind nicht zu ersetzen (vgl. § 29 i.V.m. § 32 Abs. VRPG).

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden darf.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'500.00 sowie der Kanzleigebür und Auslagen von Fr. 156.00, gesamthaft Fr. 1'656.00, sind vom Beschwerdeführer zu bezahlen.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:
den Beschwerdeführer (Vertreterin)
die Einwohnergemeinde Q. _____ (Gemeinderat)
den Regierungsrat des Kantons Aargau

Mitteilung an:
das 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, 4. April 2024

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin i.V.:

Michel

Mahler