

WBE.2025.93 / SW / wm
(2025-000063/2025-000065)
Art. 94

Urteil vom 29. Oktober 2025

Besetzung

Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichter Brandner
Verwaltungsrichterin Tschudin
Gerichtsschreiberin Wittich
Rechtspraktikantin Schläfli

**Beschwerde-
führerin**

A._____ AG,
vertreten durch MLaw Christoph Hindermann, Rechtsanwalt,
Laurenzenvorstadt 21, Postfach, 5001 Aarau

gegen

Einwohnergemeinde Q._____,
handelnd durch den Stadtrat
dieser vertreten durch lic. iur. Nik. Brändli, Rechtsanwalt, Hintere
Bahnhofstrasse 10, 5001 Aarau

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau

Beigeladener

B._____,
vertreten durch Dr. iur. Beat Ries, Rechtsanwalt,
Bleichemattstrasse 43, 5001 Aarau

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Gesamtrevision Nutzungsplanung

1. Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom tt.mm.jjjj
(RRB Nr. 2025-000063)
2. Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vom tt.mm.jjjj
(RRB Nr. 2025-000065)

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

1.1.

Der Stadtrat Q._____ legte die Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland, bestehend aus der Bau- und Nutzungsordnung, dem Bauzonenplan, dem Kulturlandplan und dem Spezialplan Energieanschluss, vom tt.mm.2020 bis tt.mm.2020 erstmals öffentlich auf. Insgesamt gingen 32 Einwendungen (darunter auch jene der A._____ AG) ein. In der Folge ergaben sich aufgrund der Einwendungsentscheide sowie aufgrund der Beratungen in der einwohnerrätlichen Spezialkommission diverse Änderungen am aufgelegten Entwurf der neuen Nutzungsordnung.

1.2.

Vom tt.mm.2022 bis tt.mm.2022 wurde die überarbeitete Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland nochmals öffentlich aufgelegt.

2.

Die A._____ AG erhob am 8. Dezember 2022 erneut eine Einwendung mit verschiedenen Begehren. An der am 27. April 2023 durchgeführten Einigungsverhandlung konnte keine Einigung erzielt werden.

3.

Der Stadtrat Q._____ hiess die Einwendung am 30. August 2023 teilweise gut. Am tt.mm.2023 beschloss der Einwohnerrat Q._____ die Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland mit (im vorliegenden Fall nicht interessierenden) Änderungen gegenüber der öffentlichen Auflage. Nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist wurde der Beschluss im Amtsblatt des Kantons Aargau vom tt.mm.2023 publiziert.

B.

1.

Gegen den Beschluss des Einwohnerrats Q._____ erhob die A._____ AG mit Eingabe vom 5. Januar 2024 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Aargau mit folgenden Begehren:

1.

Auf die bedingte Erschliessungsplanpflicht gemäss § 11 der Bau- und Nutzungsordnung für die Parzellen Nrn. bbb, ccc, eee und fff (ohne Grünzonen-Anteil) sei zu verzichten.

Eventualiter sei der Perimeter der bedingten Erschliessungsplanpflicht um Parzelle Nr. aaa und subevtl. weitere Parzellen zu erweitern.

2.

Die unbebauten Flächen von Parzelle Nr. bbb ausserhalb der ISOS-Schutzzone seien von der Grünzone in die W2 umzuzonen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MWST).

2.

Der Regierungsrat beschloss am tt.mm.jjjj (RRB Nr. 2025-000063):

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.- sowie der Kanzleigeühr und den Auslagen von Fr. 546.-, insgesamt Fr. 2'546.-, werden der Beschwerdeführerin A._____ AG auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin A._____ AG wird verpflichtet, dem Beschwerdegegner B._____ die im Beschwerdeverfahren entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 1'400.- zu ersetzen.

4.

Die Beschwerdeführerin A._____ AG wird verpflichtet, der Einwohnergemeinde Q._____ die im Beschwerdeverfahren entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 2'300.- zu ersetzen.

5.

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-2025-000065).

C.

1.

Gegen die Regierungsratsbeschlüsse vom tt.mm.jjjj (Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid) erhob die A._____ AG mit auf den 5. Januar 2024 (!) datierter Eingabe (Postaufgabe: 3. März 2025) Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

1.

Es seien der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vom tt.mm.jjjj (Regierungsratsbeschluss Nr. 2025-000065) und der Beschluss des Einwohnerrats Q._____ vom tt.mm.2023 aufzuheben, soweit damit die bedingte Erschliessungsplanpflicht gemäss § 11 der Bau- und Nutzungsordnung für die Parzellen Nrn. bbb, ccc, eee und fff bestätigt wurde.

2.

Auf die bedingte Erschliessungsplanpflicht gemäss § 11 der Bau- und Nutzungsordnung für die Parzellen Nrn. bbb, ccc, eee und fff (ohne Grünzonen-Anteil) sei zu verzichten.

Eventualiter sei der Perimeter der bedingten Erschliessungsplanpflicht um Parzelle Nr. aaa und subevtl. weitere Parzellen zu erweitern.

3.

Es sei der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom tt.mm.jjjj (Regierungsratsbeschluss Nr. 2025-000063) aufzuheben, soweit er nicht durch den Genehmigungsentscheid abgelöst wurde.

4.

Die Verfahrenskosten des regierungsrätlichen Verfahrens seien der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung für das regierungsrätliche Verfahren auszurichten.

5.

Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanzen zurückzuweisen.

6.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Beschwerdegegnerin.

2.

Mit Beschwerdeantwort vom 31. März 2025 beantragte der beigeladene Grundeigentümer der Parzelle Nr. aaa die kostenfällige Abweisung des Eventualbegehrens in Antrag 2 der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

3.

Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Rechtsabteilung, beantragte mit Beschwerdeantwort vom 3. April 2025 im Namen des Regierungsrats, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen.

4.

Der Stadtrat Q._____ beantragte mit Beschwerdeantwort vom 8. April 2025 ebenfalls die vollumfängliche und kostenfällige Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

5.

Im zweiten Schriftenwechsel (Replik vom 23. Mai 2025; Eingabe des Beigeladenen vom 11. Juni 2025; Duplik des Stadtrats vom 2. Juli 2025) hielten die Parteien an ihren Anträgen fest (Beschwerdeführer, Einwohnergemeinde Q._____) bzw. verzichteten explizit (Beigeladener) oder implizit (Regierungsrat) darauf, sich nochmals zu äussern.

6.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 29. Oktober 2025 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

1.1.

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 (RRB Nr. 2025-000065) 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 bilden (§ 14 Abs. 2 BauV; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2001, S. 363, Erw. 2/c/bb; 1997, S. 280, Erw. I/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.2018.181 vom 22. November 2018, Erw. I/1.2). Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats bildet somit nur insoweit ein taugliches Anfechtungsobjekt, als sein Inhalt nicht durch den Genehmigungsentscheid bestätigt wird (AGVE 2001, S. 363, Erw. 2/c/bb; CHRISTIAN HÄUPTLI, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, N. 41 zu § 26 BauG).

1.3.

Die Beschwerdeführerin verlangt in der Hauptsache, es sei die bedingte Erschliessungsplanpflicht für die Parzellen Nrn. bbb, ccc, eee und fff aufzuheben. Eventualiter sei der Perimeter der bedingten Erschliessungsplanpflicht auf die benachbarte Parzelle Nr. aaa, subeventualiter auf wei-

tere Parzellen zu erweitern (Anträge 1 und 2). Die entsprechende materiell-rechtliche Beurteilung betrifft lediglich den regierungsrätlichen Genehmigungsentscheid. Den Beschwerdeentscheid ficht die Beschwerdeführerin denn auch explizit nur insoweit an, als er nicht durch den Genehmigungsentscheid abgelöst wurde (Antrag 3). Sie erhebt keine formellen Rügen, die sich gegen den Beschwerdeentscheid richten würden. Die Beschwerdeführerin rügt ebenso wenig den regierungsrätlichen Nichteintretensentscheid betreffend die Umzonung der Parzelle Nr. bbb (vgl. angefochtener Beschwerdeentscheid, Erw. 1.2.2).

Im Hinblick auf den Kostenentscheid (Antrag 4) kommt der Anfechtung des Beschwerdeentscheids keine eigenständige Bedeutung zu, wenn dafür nur der Ausgang des Rechtsmittelverfahrens gegen den Genehmigungsentscheid massgebend ist (Entscheide des Verwaltungsgericht WBE.2018.181 vom 22. November 2018, Erw. I/1.3; WBE.2001.60 vom 29. April 2004, Erw. I/2/b/aa). An dieser Einschätzung vermag auch der Eventualantrag (Antrag 5), wonach die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanzen zurückzuweisen sei, nichts zu ändern.

Auf die Beschwerde darf demzufolge nicht eingetreten werden, soweit darin eine Aufhebung des Beschwerdeentscheids verlangt wird. Einzutreten ist mithin nur insoweit, als der Genehmigungsentscheid angefochten wird; mit dessen Überprüfung geht in einem solchen Fall eine inhaltliche Kontrolle des Beschwerdeentscheids einher (vgl. AGVE 1997, S. 280, Erw. 2/b/cc; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.43 vom 20. Oktober 2021, Erw. I/1.3).

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).

Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin der Parzellen Nrn. bbb, ccc, eee und fff, welche von der bedingten Erschliessungsplanpflicht betroffen sind. Sie hat ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Prüfung, ob die festgelegte bedingte Erschliessungsplanpflicht rechtmässig ist. Folglich ist die Beschwerdeführerin befugt, den Genehmigungsentscheid anzufechten und in Bezug auf die Parzellen Nrn. bbb, ccc, eee und fff einen Verzicht auf die Erschliessungsplanpflicht bzw. eventualiter eine Anpassung des Perimeters zu verlangen.

2.2.

Die Beschwerdelegitimation setzt neben der materiellen Beschwer auch eine solche im formellen, prozessualen Sinne voraus. Formell beschwert ist eine Person, die 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 Beschwerde 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).

Die Beschwerdeführerin hat sich am Einwendungsverfahren und am Planbeschwerdeverfahren mit eigenen Anträgen beteiligt und ist mit diesen nicht durchgedrungen. Damit ist sie formell beschwert und zur vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt.

3.

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Genehmigungsentscheid ist somit einzutreten.

4.

4.1.

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; 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; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 442; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach aargauischem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [vom 9. Juli 1968], Kommentar zu den §§ 38–72 [a]VRPG, 1998, N. 23 zu § 56 [a]VRPG). Das Verwaltungsgericht prüft somit 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]).

4.2.

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).

4.3.

Die Gemeinden sind bei der Ausscheidung und Definition der verschiedenen Zonen ihrer Nutzungsplanung autonom (§ 106 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [KV; SAR 110.000]; HÄUPTLI, a.a.O., N. 23 zu § 13 BauG; ALEXANDER RUCH, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, [Praxiskommentar RPG], N. 6 zu Art. 26 RPG; BGE 136 I 265, Erw. 2.2; Urteile des Bundesgerichts 1C_663/2020 vom 2. November 2021, Erw. 3.1; 1C_479/2017 vom 1. Dezember 2017, Erw. 7.1). 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.

Strittig ist im vorliegenden Verfahren die Rechtmässigkeit der bedingten Erschliessungsplanpflicht, mit welcher die im Eigentum der Beschwerdeführerin stehenden Parzellen Nrn. bbb, ccc, eee und fff (grün umrandet) belegt sind.

[...Ausschnitt Karte...]

Die entsprechende Bestimmung in der Bau- und Nutzungsordnung vom tt.mm.jjjj (BNO) lautet:

§ 11

¹ Für das im Bauzonenplan grün umrandete Gebiet wird eine bedingte Erschliessungsplanpflicht festgelegt.

² Auf das Erschliessungsplanverfahren kann verzichtet werden, wenn eine genügende, zweckmässige und normgerechte Erschliessung auf andere Weise sichergestellt werden kann.

2.

2.1.

Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen, die bedingte Erschliessungsplanpflicht verletze ihr verfassungsmässig gewährleistetes Eigentumsrecht. Eine "bedingte" Planungsmassnahme sei gänzlich unbekannt und könne nicht von der für den Erlass einer unbedingten Erschliessungsplanpflicht anwendbaren Norm (§ 16 Abs. 3 BauG) nach dem Grundsatz "a maiore ad minus" ("vom Grösseren zum Kleineren") mitumfasst werden. Es fehle deshalb an einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Zudem werde die Beschwerdeführerin mit der bedingten Erschliessungsplanpflicht im Hinblick auf die Erschliessung ihrer Grundstücke resp. einen allenfalls vorgängig zu bewilligenden Erschliessungsplan für einen nicht unerheblichen Zeitraum im Ungewissen gelassen. Es sei weder bestimmt, wie die in § 11 Abs. 2 BNO normierte genügende, zweckmässige und normgerechte Erschliessung auf "andere Weise" sichergestellt werden könnte, noch in welchem Verfahren der Stadtrat darüber entscheiden würde. Es sei zudem völlig unklar, bei welchem Bauvorhaben auf welcher Parzelle eine zweckmässige und normgerechte Erschliessung sichergestellt werden müsse, da die bedingte Erschliessungsplanpflicht hauptsächlich mit den besonderen Umständen der gefangenen Parzelle Nr. bbb begründet werde. Überdies gehe es nicht an, dass die Gemeinde mit der bedingten Erschliessungsplanpflicht die Verpflichtung zur Erschliessung auf die Grundeigentümerin übertrage; diese liege einzig und allein bei der Gemeinde. Des Weiteren fehle es am notwendigen öffentlichen Interesse. Sämtliche Parzellen im betroffenen Perimeter seien für die aktuelle Nutzung rechtsgenügend erschlossen, weshalb die allfällige Notwendigkeit einer angepassten Erschliessung erst im Falle eines konkreten Projekts zu prüfen und zu gewährleisten sei. Die von der Vorinstanz angesprochenen Erschliessungsbedürfnisse würden nicht bestehen, weil die einzelnen Parzellen von bereits bestehenden, öffentlichen Strassen (R-Weg, S-Weg und T-Strasse) angefahren werden könnten. Sodann sei der festgelegte Perimeter der bedingten Erschliessungsplanpflicht für die Sicherstellung des behaupteten Interesses an einer genügenden Erschliessung der gefangenen Parzelle Nr. bbb weder sachgerecht noch geeignet. Indem die mit einem kantonal geschützten Denkmalobjekt bebaute Parzelle Nr. aaa von der Erschliessungsplanpflicht ausgenommen wurde, werde bereits zum heutigen Zeitpunkt festgelegt, dass eine Erschliessung der Parzelle Nr. bbb zwingend über die Parzellen Nrn. ccc oder eee zu erfolgen habe. Eventualiter sei deshalb die Parzelle Nr. aaa oder das gesamte Gebiet zwischen R-Weg und U-Strasse in den Perimeter aufzunehmen.

2.2.

Der Stadtrat Q._____ hält im Wesentlichen dagegen, dass § 16 Abs. 3 BauG als gesetzliche Grundlage genüge. Die Bestimmung sei offen formuliert, es sei weder eine bedingte noch eine unbedingte Erschliessungsplanpflicht explizit geregelt. Deren Festlegung läge im Ermessen der Gemeinden. Die bloss bedingte Erschliessungsplanpflicht sei im Sinne der Verhältnismässigkeit als mildere Massnahme gedacht und es sei in § 11 Abs. 2 BNO klar und rechtssicher geregelt, unter welchen Voraussetzungen auf ein Erschliessungsplanverfahren verzichtet werden könne. Mit der Regelung sei auch keine Übertragung der Erschliessungspflicht auf die private Grundeigentümerin verbunden; es werde ihr vielmehr eine Alternative ohne Erschliessungsplanverfahren eröffnet. Die Erläuterungen im Planungsbericht (S. 64) würden zwar nahelegen, dass bei der Formulierung von § 11 Abs. 2 BNO eine Erschliessung auf privatrechtlicher Basis im Vordergrund gestanden habe, der Wortlaut lasse aber offen, wer die genügende, zweckmässige und normgerechte Erschliessung sicherstelle. Weiter bestehe für die Beschwerdeführerin durch diese Regelung keine Ungewissheit für einen erheblichen Zeitraum. Es sei hinreichend klar, was unter einer genügenden, zweckmässigen und normgerechten Erschliessung zu verstehen sei und in welchem Verfahren die Sicherstellung zu erfolgen habe. Es sei auch hinreichend klar, dass die alternative Erschliessung gemäss § 11 Abs. 2 BNO sämtliche Parzellen im Perimeter mit Blick auf die (maximale) Überbaumöglichkeit berücksichtigen müsse. Es sei nicht die aktuelle Nutzung entscheidend, sondern der Soll-Zustand, welcher mit der Gesamtrevision der Nutzungsplanung angestrebt werde. Das öffentliche Interesse ergebe sich entsprechend aus der möglichen (erheblichen) Mehrnutzung der Parzellen im Perimeter und den damit verbundenen Anforderungen an die Erschliessung. Das Verhältnismässigkeitsprinzip sei nicht verletzt, weil es sich bei der bloss bedingten Erschliessungsplanpflicht um eine mildere Massnahme im Verhältnis zur unbedingten Erschliessungsplanpflicht handle.

2.3.

Der zum Verfahren beigeladene Grundeigentümer der Parzelle Nr. aaa erachtet sein Grundstück für die Gewährleistung der Erschliessung der dahinter liegenden Parzelle Nr. bbb als nicht notwendig. Die Parzelle Nr. bbb könne auch über die angrenzende T-Strasse erschlossen werden. Zudem würden die übrigen Parzellen der Beschwerdeführerin an den R-Weg und S-Weg angrenzen, womit der gesamte Planungssperimeter ans Gemeindestrassennetz angeschlossen sei und ohne Inanspruchnahme seines Grundstücks erschlossen werden könne. Seine Liegenschaft sei vollständig erschlossen und müsse aufgrund der Topografie und Fläche nicht in den Planungssperimeter aufgenommen werden.

2.4.

Die Vorinstanz erwog in der Hauptsache, dass mit der bedingten Erschliessungsplanpflicht nicht die Übertragung der Erschliessungspflicht auf die Beschwerdeführerin bezweckt, sondern den besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen werde. Die gefangene Parzelle Nr. bbb sei aktuell mittels einer privatrechtlichen Dienstbarkeit erschlossen, deren Umfang (Mehrbelastung der alten Dienstbarkeit aus dem Jahr 1912) aber Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung zwischen den beiden Grundeigentümern sei. Die festgesetzte bedingte Erschliessungsplanpflicht erweise sich im Verhältnis zu einer unbedingten als milderer, weniger einschränkendes Mittel und werde von § 16 Abs. 3 BauG nach dem Grundsatz "a maiore ad minus" mitumfasst. Damit liege eine genügende gesetzliche Grundlage vor. Das für einen Grundrechtseingriff notwendige öffentliche Interesse sei ebenfalls gegeben, da die Stadt Q._____ mit der Erschliessung von der Bauzone zugewiesenen Parzellen einer bundesrechtlichen Aufgabe nachkomme (Art. 19 Abs. 2 RPG). Zwar seien die aktuellen Bauten auf den Parzellen der Beschwerdeführerin für die heutige Nutzung genügend erschlossen; angesichts deren Grösse und Lage im Siedlungsgebiet und dem raumplanungsrechtlichen Ziel, den Boden innerhalb des Siedlungsgebiets effizienter zu nutzen, sei aufgrund der möglichen Bebaubarkeit der Parzellen aber eine Intensivierung der Nutzung sehr wahrscheinlich. Mit der bedingten Erschliessungsplanpflicht werde ein unkoordiniertes Vorgehen zur Erschliessung einzelner Parzellen verhindert und dem wesentlichen raumplanerischen Anliegen, einer haushälterischen Nutzung des Bodens, Rechnung getragen. Dabei werde der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt. Die Erschliessungsplanpflicht sei geeignet, die adäquate Erschliessung der Parzellen im Perimeter auch bei einer allfälligen zukünftigen Mehrnutzung sicherzustellen und auf den noch unbebauten Flächen Massnahmen zu verhindern, welche deren spätere Erschliessung in irgendeiner Form präjudizieren würden. Ein Vorentscheid betreffend die Erschliessung über die Parzellen Nrn. ccc und eee sei damit nicht verbunden, da der Erschliessungsplanpflichtperimeter den Einbezug von weiteren Parzellen nicht ausschliesse. Der mit der bedingten Erschliessungsplanpflicht verbundene Grundrechtseingriff sei überdies zumutbar, da eine Überbauung der Parzellen nicht verhindert werde. Es bestehe weder ein Anlass noch die Handhabe, um in die Gemeindeautonomie einzugreifen.

In der Beschwerdeantwort vom 3. April 2025 ergänzte die Rechtsabteilung des BVU, dass es für eine bedingte Erschliessungsplanpflicht keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfe, sofern sich eine solche aus einer bestehenden Norm ableiten lasse. Der Grundsatz "a maiore ad minus" sei ein hier anzuwendendes Auslegungsprinzip. Wenn bereits eine umfassende Erschliessungsplanpflicht zulässig sei, müsse dies erst recht für eine flexiblere, bedingte Verpflichtung gelten. Zudem sei nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin aufgrund der bedingten Erschlies-

sungsplanpflicht für unbestimmte Zeit im Unklaren über die planungsrechtliche Situation bleiben solle. Es liege in ihrer eigenen Hand, ob die erforderlichen Erschliessungsvoraussetzungen für eine Überbauung ihrer Parzellen durch einen Erschliessungsplan oder durch eine anderweitige, privatrechtliche Lösung erfüllt würden. Die entsprechenden Anforderungen an eine genügende, zweckmässige und normgerechte Erschliessung würden sich im Übrigen aus den geltenden bau- und planungsrechtlichen Vorschriften ergeben.

3.

Die Parteien sind sich zu Recht einig, dass die Überlagerung der Parzellen der Beschwerdeführerin mit einer bedingten Erschliessungsplanpflicht einen Eingriff in die durch Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verfassungsmässig gewährleisteten Eigentumsrechte der Beschwerdeführerin darstellt (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., N. 33 zu Vorbem. zu §§ 16 bis 21 BauG). Der Grundrechtseingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1 bis 3 BV).

Vorab ist zu prüfen, ob § 16 Abs. 3 BauG als gesetzliche Grundlage genügt, um eine bedingte Erschliessungsplanpflicht festzusetzen.

4.

4.1.

4.1.1.

Die Gemeinden sind für die zweckmässige Erschliessung und Überbauung zuständig. Sie stellen diese soweit nötig durch Erschliessungs- und Gestaltungspläne sicher, damit der Boden umweltschonend, Land sparend und wirtschaftlich genutzt wird (vgl. §§ 16 Abs. 1 und 33 Abs. 1 BauG, Art. 19 Abs. 2 RPG; AGVE 1984, S. 310, Erw. 2/b/bb). Vom Grundsatz, dass die Erschliessung im Rahmen eines Erschliessungsplans zu erfolgen hat, ist nur in Ausnahmefällen abzuweichen. Dies ist namentlich der Fall, wenn ein Erschliessungsplan den Zweck, zu einer umweltschonenden, landsparenden und wirtschaftlichen Nutzung des Bodens beizutragen, nicht erfüllen kann oder wenn der Aufwand zur Erstellung des Erschliessungsplans in einem Missverhältnis zu den damit erreichbaren Zielen stehen würde. Des Weiteren kann von einer Erschliessungsplanung abgesehen werden, wenn dadurch eine systematische Erschliessung nicht verunmöglicht oder ungünstig präjudiziert wird. Solange eine geordnete, mit den Zielen des Raumplanungsrechts zu vereinbarende Erschliessung gewährleistet bleibt, muss nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips (siehe auch hinten Erw. II/4.3) ausnahmsweise auch ohne gültigen Erschliessungsplan erschlossen werden können (HÄUPTLI, a.a.O., N. 16 zu § 16 BauG).

4.1.2.

Um die zweckmässige Erschliessung und Überbauung sicherzustellen, sind die Gemeinden ermächtigt, in den allgemeinen Nutzungsvorschriften vorzusehen, dass im allgemeinen Nutzungsplan bezeichnete Gebiete erst überbaut werden dürfen, wenn ein Erschliessungsplan erlassen wurde (§ 16 Abs. 3 BauG). Im Sinne dieser Bestimmung können Gemeinden ein bestimmtes Gebiet bezeichnen und dieses spezifisch entweder mit einer Erschliessungsplan- oder Gestaltungsplanpflicht belegen. Zu den Gründen für den Erlass einer Erschliessungsplanpflicht zählen insbesondere eine mangelnde Erschliessung, die Herstellung der Baureife, eine spezielle raumbezogene Situation oder spezielle Ziele der Ortsplanung (HÄUPTLI, a.a.O., N. 23 f. zu Vorbem. zu §§ 16 bis 21 BauG).

§ 16 Abs. 3 BauG ermächtigt die Gemeinden somit explizit zum Erlass einer Pflicht zur Erschliessungsplanung. Damit liegt unbestrittenermassen eine gesetzliche Grundlage für den Erlass einer Erschliessungsplanpflicht und den damit verbundenen Eingriff in die Eigentumsrechte von Grundeigentümern vor. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin nicht schlüssig vorgebracht, weshalb diese Bestimmung nur als gesetzliche Grundlage für eine unbedingte und nicht auch für eine bedingte Erschliessungsplanpflicht genügen sollte, erlaubt doch letztere eine Alternative zum Erschliessungsplan und ist insofern unbestrittenermassen milder. Dies gilt vorliegend umso mehr, als die Beschwerdeführerin Eigentümerin sämtlicher betroffenen Parzellen ist und ihr daher zur Sicherstellung einer adäquaten Erschliessung ein grosser Gestaltungsspielraum offen steht.

Hinzu kommt, dass sich § 16 Abs. 3 BauG überhaupt nicht zur Frage äussert, wie eine Pflicht zur Erschliessungsplanung konkret auszugestalten ist. Insbesondere enthält die Norm keine Hinweise darauf, ob es sich um eine unbedingte Pflicht handeln muss oder ob unter bestimmten Umständen, nämlich wenn eine adäquate Erschliessung anderweitig sichergestellt ist, auf einen Erschliessungsplan verzichtet werden kann. Die Bestimmung legt die Ausgestaltung der Pflicht zur Erschliessungsplanung somit in das Ermessen der Gemeinden.

Nicht ersichtlich ist für das Verwaltungsgericht sodann, inwiefern die Beschwerdeführerin durch die bedingte Erschliessungsplanpflicht für "einen nicht unerheblichen Zeitraum im Ungewissen" gelassen wird oder weshalb diese zu Rechtsunsicherheiten führen soll (Beschwerde, Rz. 14 und 17). Die in § 11 Abs. 2 BNO aufgeführten Voraussetzungen, um auf ein Erschliessungsplanverfahren verzichten zu können, sind insofern genügend bestimmt, als sie sich im Detail aus den geltenden bau- und planungsrechtlichen Vorschriften ergeben. Auch in Bezug auf den zeitlichen Aspekt sind keine Unsicherheiten absehbar. Die Pflicht zur Erschliessungsplanung greift, sobald eine oder mehrere Parzellen überbaut werden. Es ist der Beschwerdeführerin jederzeit freigestellt, die Durchführung eines Erschlies-

sungsplanverfahrens zu beantragen, in Zusammenarbeit mit der Gemeinde den Entwurf der Erschliessungsplanung selbst zu erstellen (§ 17 Abs. 3 BauG) oder der Baubewilligungsbehörde (z.B. im Rahmen eines Bauprojekts) eine Alternative im Sinne von § 11 Abs. 2 BNO vorzulegen.

Ebenso wenig ist unklar, bei welchen Bauvorhaben auf welcher Parzelle eine zweckmässige und normgerechte Erschliessung sichergestellt werden muss (Beschwerde, Rz. 15). Die bedingte Erschliessungsplanpflicht gilt für jegliche Bauvorhaben auf sämtlichen Parzellen im Erschliessungsplanperimeter, um ihren Zweck (siehe vorne Erw. II/4.1.1) erfüllen zu können.

4.1.3.

Zusammengefasst ist die vorinstanzliche Beurteilung, wonach die bedingte Erschliessungsplanpflicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, nicht zu beanstanden.

4.2.

4.2.1.

Grundsätzlich ist jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in die Eigentumsgarantie zu rechtfertigen, sofern es sich nicht um ein fiskalisches Ziel handelt oder gegen Verfassungsnormen verstösst (BGE 106 Ia 94, Erw. 3a). Infrage kommen vorliegend insbesondere Eigentumsbeschränkungen aus polizeilichen Interessen sowie aus Gründen der Raumplanung, des Umweltschutzes oder des Natur- und Landschaftsschutzes. Generell gilt, dass die Erschliessung eingezonten Baulands im öffentlichen Interesse liegt, unabhängig davon wie viele Grundeigentümer von der entsprechenden raumplanerischen Massnahme profitieren (Urteil des Bundesgerichts 1C_129/2021 vom 9. Februar 2022, Erw. 5.4 mit weiteren Hinweisen). Das öffentliche Interesse am Erlass einer (bedingten) Erschliessungsplanpflicht ergibt sich an der Gewährleistung einer ausgewogenen und haushälterischen Nutzung des Bodens. Erschliessungspläne müssen sowohl den Bedürfnissen der Bevölkerung bzw. der Bewohnerinnen und Bewohner der betroffenen Parzellen als auch den ökologischen und ökonomischen Anforderungen gerecht werden (vgl. auch die Ziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsrechts in Art. 1 und 3 RPG). Land ist vernünftig und flächensparend zu erschliessen, weshalb die Zugänglichkeit eines Grundstücks aufgrund der Gegebenheiten im Einzelfall zu beurteilen ist (ELOI JEANNERAT, Praxiskommentar RPG, N. 22 und 56 zu Art. 19 RPG). Die Erschliessungsplanung soll verhindern, dass durch ein unkoordiniertes Vorgehen Landressourcen verschwendet oder Präjudizien geschaffen werden, welche einer haushälterischen Nutzung des Bodens entgegenstehen.

Die Öffentlichkeit ist überdies insofern von den Erschliessungsmassnahmen betroffen, als die Gemeinschaft der Bewohnerinnen und Bewohner einer Siedlung Interesse daran hat, dass jeder Bewohner und jede Bewohnerin mit den üblichen Verkehrsmitteln erreichbar und ihre Versorgung mit

allen benötigten Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs sichergestellt ist (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.119 vom 27. Januar 2022, Erw. 4.3.2). Die Erschliessung muss hierfür nicht perfekt sein und kann auch als unbequem empfunden werden; sie muss aber die Sicherheit für die Benutzenden insgesamt gewährleisten und sowohl Rettungsdiensten zur Abwendung feuer- und gesundheitspolizeilicher Gefahren als auch der Kehrriechtabfuhr Zugang ermöglichen (JEANNERAT, Praxis-kommentar RPG, N. 24 zu Art. 19 RPG; Urteile des Bundesgerichts 1C_129/2021 vom 9. Februar 2022, Erw. 4.2; 1C_627/2019 vom 6. Oktober 2020, Erw. 6.3).

4.2.2.

Im Rahmen der Gesamtrevision Nutzungsplanung wurden die Parzellen im Perimeter der bedingten Gestaltungsplanpflicht teilweise von der Grün- in die Bauzone umgezont (vgl. Planungsbericht, S. 93), womit die Möglichkeit einer zukünftigen dichteren Bebauung und intensiveren Nutzung einhergeht. Angesichts der Grösse und Lage der Parzellen liegt es deshalb im öffentlichen Interesse, im Hinblick auf eine zukünftige Überbauung die Erschliessung gesamthaft zu planen und sicherzustellen, um den oben genannten Grundsätzen und Zielen zu entsprechen.

Die Beschwerdeführerin bringt zwar zu Recht vor, dass ihre Parzellen für die aktuelle Nutzung rechtsgenügend erschlossen sind. Dies steht dem Bedürfnis nach einer koordinierten und hinreichend sichergestellten Erschliessung im Hinblick auf eine maximal zulässige Überbauung des gesamten Perimeters jedoch nicht entgegen. Immerhin soll nicht die Erschliessung der bestehenden Liegenschaften neu geregelt, sondern die zukünftige Erschliessungssituation bei Neu- oder Umbauten gewährleistet werden.

4.2.3.

Zusammengefasst wird mit der bedingten Erschliessungsplanpflicht den bundesrechtlichen Vorgaben und dem damit verbundenen öffentlichen Interesse an einer hinreichenden Erschliessung und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen Rechnung getragen. Die Vorinstanz hat dementsprechend das Vorliegen eines genügenden öffentlichen Interesses für den Erlass einer (bedingten) Erschliessungsplanpflicht im betroffenen Gebiet zu Recht bestätigt.

An diesem Ergebnis ändert nichts, dass ursprünglich ein Rechtsstreit betreffend den Umfang der privatrechtlichen Dienstbarkeit zur Erschliessung der (gefangenen) Parzelle Nr. bbb Auslöser für die Festsetzung der bedingten Erschliessungsplanpflicht war (vgl. Planungsbericht, S. 64, und vorne Erw. II/2.4). Es liegt wie ausgeführt im öffentlichen Interesse, ungeachtet des Ausgangs des erwähnten Rechtsstreits dereinst nötigenfalls eine öffentlich-rechtliche Regelung, welche die in Erw. II/4.2.1 dargelegten

Grundsätze erfüllt, auch gegen den Willen der Beschwerdeführerin bzw. etwaiger Rechtsnachfolger durchsetzen zu können.

4.3.

4.3.1.

Abschliessend muss die bedingte Erschliessungsplanpflicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Dieser verlangt, dass eine Massnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln (Zumutbarkeit/vernünftige Zweck-Mittel-Relation) steht. Eine Massnahme ist dann unverhältnismässig, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (vgl. statt vieler: BGE 140 I 2, Erw. 9.2.2, mit Hinweisen; 136 I 87, Erw. 3.2; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl. 2024, Rz. 336 ff.).

4.3.2.

Der Erlass einer Erschliessungsplanpflicht ist zweifelsohne eine geeignete Massnahme, um eine koordinierte, geordnete und mit den Zielen des Raumplanungsrechts zu vereinbarende Erschliessung der Grundstücke im betreffenden Perimeter sicherzustellen. Ob die Erschliessungsplanpflicht als bedingte oder unbedingte Massnahme ausgestaltet wird, spielt dabei keine Rolle, weil sich beide Instrumente auf dieselben rechtlichen Beurteilungskriterien stützen müssen.

4.3.3.

Erforderlich ist eine Massnahme, wenn keine gleich geeignete, aber mildere Massnahme zur Verfügung steht, um den angestrebten Erfolg zu erreichen.

Durch die (bedingte) Erschliessungsplanpflicht bedarf die gesamte im Perimeter liegende Fläche einer gesamtheitlichen Sicherstellung der Erschliessung, auch wenn einzelne Grundstücke für sich isoliert beurteilt bereits erschlossen sein sollten oder wenn nicht alle Grundstücke gleichzeitig überbaut werden. Damit werden die Parzellen unabhängig von einem allfälligen Eigentümerwechsel in einen weiteren Erschliessungszusammenhang gebracht, um den Erschliessungszustand des gesamten Perimeters nicht im Voraus durch die unkoordinierte Überbauung einer Teilfläche zu präjudizieren. Nur so besteht die Möglichkeit, die Erschliessung gesamthaft unter Berücksichtigung der potenziellen Ausnützung der einzelnen Parzellen ganzheitlich und strukturiert gestalten zu können (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., N. 27 zu Vorbem. zu §§ 16 bis 21 BauG). Zur Erreichung dieses Ziels wurde mit der bedingten Erschliessungsplanpflicht bereits die – im Vergleich zur unbedingten Pflicht – mildere Massnahme gewählt. Andere mildere Massnahmen sind nicht ersichtlich.

4.3.4.

Bei der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Zumutbarkeit) geht es schliesslich um eine Abwägung von öffentlichen und betroffenen privaten Interessen. Der Raumplanung und dem daraus fliessenden öffentlichen Interesse (siehe vorne Erw. II/4.2) ist dabei hohes Gewicht beizumessen. Das private Interesse der Beschwerdeführerin, ohne vorgängige Sicherstellung einer gesamthaften Erschliessung ihre Parzellen zu überbauen, wiegt klarerweise weniger hoch als das entgegenstehende öffentliche Interesse. Dies gilt umso mehr, als mit der vorliegend strittigen bedingten Erschliessungsplanpflicht eine Überbauung der Parzellen der Beschwerdeführerin nicht verhindert oder eingeschränkt wird. Es wird von der Beschwerdeführerin lediglich verlangt, dass vor der Überbauung einer Parzelle oder der gesamten Fläche eine Gesamtlösung bezüglich der Erschliessung vorliegen muss. Dies entspricht letztlich auch dem Interesse der Beschwerdeführerin selbst. Die Gesamtlösung hat aufgrund der Ausgestaltung als *bedingte* Erschliessungsplanpflicht nicht zwingend in einem vorgängigen Erschliessungsplanverfahren zu erfolgen, sondern kann auch auf andere Weise, namentlich im Rahmen eines Bauprojekts, getroffen werden. Die bedingte Erschliessungsplanpflicht eröffnet der Beschwerdeführerin somit die Möglichkeit, die ganzheitliche Erschliessung der zurzeit allesamt in ihrem Eigentum stehenden Parzellen weitgehend selbst zu steuern. Damit erweist sich der Eingriff in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführerin ohne Weiteres als zumutbar.

4.3.5.

Insgesamt ist der durch die bedingte Erschliessungsplanpflicht bewirkte Eingriff in das Eigentumsrecht der Beschwerdeführerin recht- und insbesondere verhältnismässig. Der vorinstanzliche Entscheid ist auch diesbezüglich nicht zu beanstanden.

4.4.

4.4.1.

Nicht notwendig erscheint die von der Beschwerdeführerin eventualiter beantragte Ausdehnung des Planungssperimeters auf die Parzelle Nr. aaa, obwohl auch diese nur teilweise überbaut ist.

4.4.2.

Mit der Erschliessungsplanung wird entsprechend dem Wortlaut von § 16 Abs. 1 BauG ein "bestimmtes" und damit ein räumlich beschränktes Gebiet zur Sicherstellung der zweckmässigen Erschliessung erfasst (HÄUPTLI, a.a.O., N. 31 zu Vorbem. zu §§ 16 bis 21 BauG). Eine Mindestgrösse des Planungssperimeters ist nicht vorgeschrieben, da sich die räumliche Ausdehnung aus dem mit dem Erschliessungsplan verfolgten Zweck und den damit zu lösenden planerischen Aufgaben ergibt (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., N. 32 zu Vorbem. zu §§ 16 bis 21 BauG, N. 13 zu § 16 BauG; vgl. auch Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.112/119 vom 27. Januar

2022, Erw. 4.2 mit Hinweisen). Es liegt im Ermessen der Gemeinde, den Planungssperimeter auf diejenigen Parzellen zu beschränken, welche über eine hohe Ausnutzungsreserve und im Zeitpunkt der Planung noch über keinen direkten Anschluss an das Strassennetz verfügen, um eine zukünftige Erschliessung nicht durch bauliche Massnahmen zu präjudizieren.

4.4.3.

Wie vorne ausgeführt, hat ursprünglich die aktuelle privatrechtliche Erschliessungssituation der (gefangenen) Parzelle Nr. bbb mittels einer die Parzelle Nr. aaa belastenden Dienstbarkeit bzw. die damit verbundene gerichtliche Auseinandersetzung zur Festsetzung der bedingten Erschliessungsplanpflicht geführt (vgl. Planungsbericht, S. 64). Der festgelegte Perimeter ist mit Blick auf die Lage, die Topografie und die maximal mögliche Bebaubarkeit der zurzeit noch nicht oder nur teilweise bebauten Parzellen der Beschwerdeführerin objektiv sachgerecht und somit nicht zu beanstanden. Es besteht kein Grund, die genehmigte Abgrenzung der festgesetzten bedingten Erschliessungsplanpflicht zu korrigieren und namentlich die Parzelle Nr. aaa einzubeziehen. Dies gilt umso mehr, als die Parzelle Nr. aaa selbst direkt von der T-Strasse her genügend erschlossen ist und ihre Bebaubarkeit aufgrund des sich darauf befindlichen kantonalen Denkmalschutzobjekts (vgl. Anhang B zur BNO, Objekt Nr. ddd) ohnehin eingeschränkt ist. Zudem ist die Parzelle Nr. aaa angesichts ihrer Lage und der Topografie für die Erschliessung der dahinterliegenden Parzellen kaum geeignet.

Nicht ersichtlich ist zudem, inwiefern mit dem festgesetzten Perimeter für die bedingte Erschliessungsplanpflicht ein Vorentscheid verbunden sein soll, wonach die zukünftige Erschliessung zwingend über die Parzellen Nrn. ccc und eee erfolgen müsste. Es wird im Rahmen der Gesamtevaluation zu prüfen sein, welche Erschliessungsvariante (über den R-Weg, den S-Weg oder die T-Strasse) die Anforderungen an eine genügende, zweckmässige und normgerechte Erschliessung erfüllt und unter Berücksichtigung aller wesentlichen Aspekte am geeignetsten ist.

5.

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

III.

1.

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die verwaltungsgerichtlichen Kosten zu tragen (§ 31 Abs. 2 VRPG).

Die Gerichtsgebühr wird unter Berücksichtigung der angefallenen Kosten und der Bedeutung der Sache auf Fr. 4'000.00 festgelegt (vgl. § 5 Abs. 1

i.V.m. § 20 Abs. 1 lit. b des Gebührendekrets vom 19. September 2023 [GebührD; SAR 662.10]).

2.

Die Beschwerdeführerin hat der Einwohnergemeinde Q._____ und dem Beigeladenen entsprechend dem Verfahrensausgang einen Parteikostenersatz zu bezahlen (§ 32 Abs. 2 VRPG). Dessen Höhe bestimmt sich nach dem Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif, AnwT; SAR 291.150; vgl. § 1 Abs. 1 AnwT).

Nach § 8a Abs. 1 AnwT ist für die Bemessung der Parteientschädigung in vermögensrechtlichen Streitsachen der Streitwert massgebend. Dieser wird in Verfahren der Nutzungsplanung zum Teil den Planungskosten gleichgestellt (Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2024.41 vom 11. Dezember 2024, Erw. III/2; WBE.2016.196 vom 25. April 2017, Erw. III/2). Allerdings ist dies vorliegend nicht zielführend, zumal nicht eine konkrete Erschliessungsplanung, sondern die im allgemeinen Nutzungsplanverfahren erlassene bedingte Erschliessungsplanpflicht strittig ist. Im Weiteren ist eine Schätzung der vermögensrechtlichen Auswirkungen nicht möglich. Somit ist mangels eines Streitwerts von einer nicht vermögensrechtlichen Streitigkeit auszugehen.

In Verfahren, die das Vermögen der Parteien nicht beeinflussen, bestimmt sich die Grundentschädigung für die Vertretung einer Partei nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles (vgl. § 8a Abs. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 lit. b AnwT). Der Honorarrahmen geht von Fr. 1'210.00 bis Fr. 14'740.00. Durch die Grundentschädigung sind abgegolten: Aktenstudium, rechtliche Abklärungen, Korrespondenz und Telefongespräche sowie eine Rechtsschrift und die Teilnahme an einer behördlichen Verhandlung (§ 6 Abs. 1 AnwT). In Bezug auf die Einwohnergemeinde Q._____ wird die Bedeutung der Streitsache im vorliegenden Fall als eher gering, der Aufwand und die Schwierigkeit als knapp durchschnittlich beurteilt. Für die nicht durchgeführte Verhandlung ist praxisgemäss ein Abzug von 20 % vorzunehmen (§ 6 Abs. 3 AnwT). Zuschläge sind keine zu gewähren (vgl. § 6 Abs. 3 AnwT). Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände rechtfertigt sich daher für die Einwohnergemeinde Q._____ eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 3'500.00 (inkl. MWST und Auslagen; § 8c AnwT). Da sich die Eingabe des Beigeladenen lediglich gegen das Eventualbegehren im Antrag 2 richtet und deshalb von einem mutmasslich geringeren Aufwand auszugehen ist, erscheint für ihn eine pauschale Parteientschädigung von Fr. 2'500.00 (inkl. MWST und Auslagen) sachgerecht.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden darf.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.00 sind von der Beschwerdeführerin zu bezahlen.

3.

3.1.

Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, der Einwohnergemeinde Q._____ die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 3'500.00 zu ersetzen.

3.2.

Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, dem Beigeladenen die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 2'500.00 zu ersetzen.

Zustellung an:

die Beschwerdeführerin (Vertreter)
den Stadtrat Q._____ (Vertreter)
den Beigeladenen (Vertreter)
den Regierungsrat

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 Bun-

desgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG;
SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

Aarau, 29. Oktober 2025

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Michel

Wittich