

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 9. November 2022

Versand: 15. November 2022

Regierungsratsbeschluss Nr. 2022-001383

Gemeinde Q.____; Planbeschwerde A.____ betreffend Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland, Änderungsplan Bauzonen- und Kulturlandplan "Untersuchung Wohnzone W2b: unüberbaute Parzellen"; Abweisung/Nichteintreten

Erwägungen

5. Ausgangslage

Die Parzelle aaa des Beschwerdeführers war laut dem Bauzonenplan der Gemeinde Q. vom 6. Juni 2001 der Wohnzone W2b zugewiesen. Die Einwohnergemeindeversammlung beschloss am 9. Dezember 2019 den revidierten Bauzonenplan, den Kulturlandplan sowie die Bau- und Nutzungsordnung (BNO). Unter anderem wies sie sämtliche unüberbaute Parzellen in der Wohnzone W2b, ausgenommen das Gebiet "S.", an den Gemeinderat zur Prüfung von Auszonungen zurück (vgl. Publikation im Amtsblatt des Kantons Aargau vom 21. Januar 2021; Planungsbericht). Von dieser Rückweisung zur Überprüfung und von der Nichtgenehmigung betroffen war auch die unüberbaute Parzelle aaa des Beschwerdeführers. (...)

Der gestützt auf die Rückweisung ausgearbeitete Änderungsplan (...) sieht die Beibehaltung des nördlichen Teils der Parzelle aaa zur Wohnzone W2b (...) vor. Die Wohnzone W2b dient dem Wohnen. Nicht störendes Gewerbe und die im Bauzonenplan bezeichneten Landwirtschaftsbetriebe sind zulässig, letztere im Rahmen der kantonalen Besitzstandsgarantie (§ 14 Abs. 1 BNO). Der südliche Teil im Umfang von rund 500 m² (die gesamte Grundstücksfläche beträgt 2'043 m²) soll jedoch neu der Landwirtschaftszone gemäss § 20 f. BNO zugewiesen werden.



Genehmigungsinhalt

Bau- und Nutzungszonen

- Wohnzone 2b (unüberbaut nach Stand der Erschliessung Erhebung der Gemeinde 30. Juni 2020)
- Campingzone
- Grünzone
- Landwirtschaftszone
- Gebäude mit Volumenschutz

Abbildung 2 :

Auszug Änderungsplan

Legende

(...)

Der Beschwerdeführer wehrt sich gegen die Zuweisung des südlichen Teils der Parzelle aaa zur Landwirtschaftszone.

6. Rechtliche Grundlagen

Die Gemeinden erlassen allgemeine Nutzungspläne (Zonenpläne) und allgemeine Nutzungsvorschriften (Bau- und Nutzungsordnung), die das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einteilen und Art und Mass der Nutzung regeln (Art. 14 RPG; § 13 Abs. 1 und § 15 Abs. 1 BauG). Die von den Gemeinden zu erlassenden Nutzungspläne ordnen für jedermann unmittelbar verbindlich die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG). In erster Linie sind Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen zu unterscheiden, wobei der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet grundlegende Bedeutung zukommt (Art. 1 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 2 RPG). Nutzungspläne haben sich an den Planungsgrundsätzen und -zielen des Raumplanungsgesetzes und des Baugesetzes zu orientieren.

Zu den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung gehören die haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 RPG), die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG), die Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG), die Schaffung kompakter Siedlungen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG), die Schaffung und Erhaltung der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft (Art. 1 Abs. 2 lit. b^{bis} RPG) sowie die Schonung der Landschaft (Art. 3 Abs. 2 RPG); insbesondere sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG). Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Sodann ist der Planung eine umfassende Interessenabwägung zugrunde zu legen (Art. 3 RPV).

Ausserdem bestimmt Art. 15 RPG hinsichtlich der Ausscheidung von Bauzonen Folgendes:

Art. 15 Bauzonen

¹ *Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.*

² *Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.*

³ *Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.*

⁴ *Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn:*

- a. es sich für die Überbauung eignet;*
- b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird;*
- c. Kulturland damit nicht zerstückelt wird;*
- d. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und*
- e. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.*

⁵ *Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen.*

Bei der Ausscheidung von Bauzonen sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen (Abs. 3 Satz 1 RPG). Damit wird – analog zur regionalen Abstimmung – die Interessenabwägung ausdrücklich im Gesetz verankert. Nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 RPG sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung bei der überkommunalen Abstimmung zu befolgen. Das Gebot einer umfassenden Interessenabwägung gilt jedoch für die gesamte Raumplanung. Die Rechtsprechung wie auch die Lehre haben dementsprechend die grosse Bedeutung einer Interessenabwägung bei

der Nutzungsplanung stets betont. Es muss eine gesamthafte Abwägung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen stattfinden (Interessenabwägung). Dazu zählen neben den Zielen und Grundsätzen (Art. 1 und 3 RPG) sowie den übrigen Bestimmungen des RPG auch öffentliche Interessen ausserhalb der Raumplanung (Versorgungssicherheit, öffentliche Finanzen usw.) sowie private Interessen (Interessen von Grundeigentümern, Investoren usw.; HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, in: HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 15 N 74 f. mit zahlreichen Hinweisen).

Bei der Lösung dieser ortsplanerischen Aufgaben können sich die Gemeinden auf ihre Autonomie berufen (§ 106 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [KV; SAR 110.000]). Sie sind befugt, sich im Rahmen des übergeordneten Rechts die auf ihre Bedürfnisse, ihre Struktur und voraussichtliche Entwicklung zugeschnittene baurechtliche und raumplanerische Ordnung zu geben und verfügen über eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, einen verhältnismässig weiten Spielraum freier Gestaltung. Soweit es um rein lokale Anliegen und örtlich spezifische Interessen geht und weder überörtliche Interessen noch überwiegende Rechtsschutzanliegen berührt sind, hat sich die Rechtsmittelbehörde zurückzuhalten. Stehen für eine raumplanungskonforme Lösung mehrere Varianten zur Verfügung, wie dies im Regelfall zutrifft, ist der Gemeinde das Letztentscheidungsrecht zuzubilligen, sofern sie ihren Entscheid auf sachliche Argumente stützt (vgl. VG] vom 17. Dezember 2013 [WBE.2012.342], S. 8; MERKER, a.a.O. § 49 N 45). Der Regierungsrat als Rechtsmittelbehörde greift deshalb nur dann korrigierend ein, wenn sich die Lösung der Gemeinde aufgrund überkommunaler Interessen als unrechtmässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder diesen unzureichend Rechnung trägt (AGVE 2010, S.146; 2009, S. 165; 1988, S. 341). Im Weiteren können überwiegende private Interessen, namentlich bei Verletzung von Grundrechten, eine Korrektur des gemeinderätlichen Entscheids rechtfertigen (VGE vom 30. März 2012 [WBE.2011.156], S. 4; AGVE 1995, S. 334).

Wo eine Norm der rechtsanwendenden Behörde Ermessen einräumt, ist die Gemeindebehörde bei der Ermessensbetätigung allgemein an die Verfassung, insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und an die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen, gebunden (VGE vom 18. Dezember 2012 [WBE.2011.360], S. 7; AGVE 2008, S. 164 f.; ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich / St. Gallen 2020, N 409 mit Hinweisen).

6.1

Planungsmassnahmen der vorliegenden Art schränken die Eigentumsgarantie gemäss Art. 29 BV der Betroffenen in erheblichem Masse ein. Als Bestandsgarantie schützt das Eigentumsgrundrecht den Bestand konkreter vermögenswerter Rechte des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen, dies jedoch nicht absolut. Beschränkungen sind zulässig, sofern die Anforderungen von Art. 36 BV gewahrt sind. Danach bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und sie müssen zudem verhältnismässig sein, wobei der Kerngehalt unantastbar ist (Art. 36 Abs. 2–4 BV).

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst gemäss Lehre und Rechtsprechung drei Elemente, die kumulativ beachtet werden müssen. Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Obendrein muss die Verwaltungsmassnahme im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Die Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über

das Notwendige hinausgehen. Schliesslich ist die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne zu beachten, was bedeutet, dass eine Verwaltungsmassnahme nur gerechtfertigt ist, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Nur wenn das öffentliche Interesse an der Massnahme das private Interesse am Verzicht auf die Massnahme überwiegt, ist die Massnahme dem Privaten zumutbar (VGE vom 18. November 2013 [WBE.2012.377], S. 15 f., mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 521 ff.).

(...)

9. Rechtliche Ausgangslage

Es ist unbestritten, dass der auszuzonende Bereich der Parzelle aaa des Beschwerdeführers seit 1996 dem Baugebiet zugewiesen ist (vgl. Bauzonenplan-Änderung vom 29. November 1993, genehmigt durch den Grossen Rat am 2. Juli 1996). Ebenso ist unstrittig, dass die Parzelle aaa erschlossen, überbaubar und im kantonalen Richtplan als Siedlungsgebiet festgesetzt ist. Auch wird durch die Beibehaltung in der Bauzone das Kulturland nicht zerstückelt (Art. 15 Abs. 4 lit. c RPG). Dies alleine gibt jedoch noch keinen Anspruch auf Verbleib der Fläche in der Bauzone. Vielmehr gilt das Gebot der umfassenden Interessenabwägung: Es muss eine gesamthafte Abwägung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen stattfinden, wobei neben den Zielen und Grundsätzen sowie den übrigen Bestimmungen des RPG auch öffentliche Interessen ausserhalb der Raumplanung und private Interessen zu berücksichtigen sind. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend die geplante Zuweisung zu einer Nichtbauzone mit Blick auf die vorzunehmende umfassende Interessenabwägung untersucht.

10. Siedlungsgebiet gemäss Richtplan

10.1

Gemäss Art. 8 Abs. 1 RPG erstellt jeder Kanton einen Richtplan, worin er mindestens festlegt, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll (lit. a), wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (lit. b) und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (lit. d). Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG), wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (lit. c) und wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen (lit. d). Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthafte bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2). Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthafte überprüft und nötigenfalls überarbeitet (Abs. 3). Konkretisierend bestimmt Art. 5 RPV, dass der kantonale Richtplan die anzustrebende räumliche Entwicklung und die im Hinblick darauf wesentlichen Ergebnisse der Planung im Kanton und von dessen Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland aufzeigt; er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit, insbesondere mit Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür erforderlichen Schritte (Art. 5 Abs. 1 RPV). Er zeigt, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (Festsetzungen; Art. 5 Abs. 2 lit. a RPV), welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Zwischenergebnisse; lit. b) und welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung

erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Vororientierungen; lit. c).

Auf kantonaler Ebene bestimmt § 8 Abs. 1 BauG, dass der Kanton die erforderlichen Richtpläne erlässt. Sie dienen dazu, bei der räumlichen Entwicklung die übergeordneten kantonalen und regionalen Interessen zu wahren (lit. a) und die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben durch die Gemeinwesen aufeinander abzustimmen (lit. b). Um diese Zwecke zu erreichen, sollen die Richtpläne insbesondere Siedlungs-, Landwirtschafts-, Erholungs- und Schutzgebiete in den Grundzügen festlegen (§ 8 Abs. 2 lit. a BauG). Der Richtplan entwirft kein zusammenhängendes und abschliessendes Bild der erwünschten Raumordnung. Vielmehr gibt er an, wie die Träger raumwirksamer Aufgaben ihre Zuständigkeiten wahrnehmen sollen, damit sie zur erwünschten Raumordnung beitragen können. Er setzt nicht die Zustände als solche fest, sondern Grundsätze und Vorkehren im Hinblick auf angestrebte Zustände. Der Richtplan bedarf der wertenden Umsetzung durch die verantwortlichen Träger der je angesprochenen raumwirksamen Aufgaben. Diese Aufgaben werden vom Richtplan zwar mitgesteuert; primär folgen sie aber ihrer eigenen Rechtsgrundlage, also den Art. 14 ff. RPG für den Nutzungsplan und den einschlägigen Sachgesetzen für alle weiteren raumwirksamen Aufgaben. Der Richtplan greift damit dem allgemeinverbindlichen Entscheid über eine raumwirksame Aufgabe nicht vor, sondern benennt allein die räumlichen öffentlichen Interessen daran, ohne sich zu den privaten und den übrigen öffentlichen Interessen zu äussern, die für die betreffende Aufgabe pflichtgemässe Mitberücksichtigung verlangen (AGVE 1999, S. 112). Der Richtplan ist seiner Natur nach nicht "parzellenscharf", sondern erfordert die Umsetzung in der Nutzungsplanung, in der ein sachgerechtes Konkretisierungsermessen der Planungsträger besteht (vgl. BGE 121 I 248; 118 Ib 508).

10.2

(...)

Im kantonalen Richtplan ist zwar das massgebliche Gebiet als Siedlungsgebiet festgesetzt (Richtplan-Gesamtkarte vom 24. März 2015; siehe zum Richtplantext: Richtplan des Kantons Aargau vom 20. September 2011, Kapitel S 1.2 "Siedlungsgebiet"), womit grundsätzlich ein öffentliches Interesse am Verbleib in der Bauzone benannt ist. Der Richtplan bedarf nun aber noch der wertenden Umsetzung durch die verantwortlichen Träger der je angesprochenen raumwirksamen Aufgaben beziehungsweise der Interessenabwägung.

11. Eignung als Kulturland

11.1

Gemäss Art. 16 Abs. 1 RPG dienen Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird (lit. a) oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll. (lit. b). Soweit möglich werden grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden (Abs. 2). Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessen Rechnung (Abs. 3).

Wie vorstehend dargelegt, begrenzen verschiedene Planungsziele und -grundsätze die Siedlungen in ihrer Ausdehnung und dienen im Gegenzug dem Schutz des Kulturlands. So ist die Landschaft zu schonen und es sollen insbesondere der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG). Weiter sind die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG) und überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG). Die Bauzonen der Gemeinde Q.

sind unbestritten überdimensioniert und erfordern gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG zwingend eine Reduktion und im Gegenzug eine Vergrösserung des Nichtbaugebiets. Der Planungsbericht weist aus, dass die Siedlungsentwicklung der Gemeinde Q. nicht der Beibehaltung des fraglichen Gebiets in einer Bauzone bedarf. Mit der Nutzungsplanungsrevision wird das südlich und westlich anstossende Kulturland um rund 500 m² erweitert. (...) Diese neu der Landwirtschaftszone zugewiesene Fläche eignet sich unzweifelhaft gut als Landwirtschaftsfläche und weist Fruchtfolgeflächenqualität auf, deren Erhalt ein zentraler Grundsatz des Raumplanungsrechts ist (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG).

12. Planbeständigkeit

12.1

Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (vgl. dazu und zum Folgenden: VGE vom 22. November 2018 [WBE.181], S. 20 mit zahlreichen Hinweisen; BGE 120 Ia 227, Erw. 2b). Andererseits sind Pläne revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen (BGE 123 I 175, Erw. 3a). Für die Beurteilung, ob ein genügendes öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (BGE 132 II 408, Erw. 4.2; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016, Erw. 4.2). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227, Erw. 2c). Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 1 RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (zum Ganzen: BGer vom 16. Januar 2018 [1C_384/2016], Erw. 3.2, und vom 2. Dezember 2016 [1C_238/2016], Erw. 6.3.1). Im Rahmen einer Gesamtrevision der Nutzungsplanung können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans (BGE 145 II 83 E. 5.4 mit Hinweis; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_608/2020 vom 14. Januar 2022, E. 2.2), und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (BGer 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020, Erw. 2.1, 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018, Erw. 3.2, und 1 C_513/2014 vom 13. Mai 2016, Erw. 4.2).

Der Druck zur Innenentwicklung und Verdichtung ist mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen RPG-Revision vom 15. Juni 2012 gestiegen. Die Kantone sollten mit der neuen gesetzlichen Grundlage (Art. 15 RPG) veranlasst werden, ihre Richtpläne anzupassen, um namentlich die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt und ihre Verteilung im Kanton zu bestimmen, eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (vgl. BGer 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018, Erw. 2.3 mit Hinweisen). Zudem sollen die Kantone verpflichtet werden, die Massnahmen zu treffen, die notwendig sind, damit die Bauzonen "auf den Markt" kommen und ihrer bestimmungsgemässen Nutzung, nämlich der Überbauung, zugeführt werden können (Art. 15a). Nicht verfügbar gemachtes Bauland erhöht den Druck, mit neuen Bauzonen auf die grüne Wiese hinauszuwachsen. Dies soll künftig besser verhindert werden können (Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 des Schweizerischen Bundesrats (Bundesblatt [BBl] 2010 S. 1057). Eine zweckmässige Ausscheidung der Bauzonen allein reicht noch nicht aus; die entsprechenden Grundstücke müssen auch verfügbar sein und tatsächlich bebaut werden. Es ist jedoch mittlerweile hinlänglich bekannt, dass dieses Ziel noch ungenügend erreicht worden ist. Viele Baulandparzellen bleiben während lan-

ger Zeit unbebaut, da sie schlecht gelegen oder die Parzellenaufteilung und die bodenrechtliche Situation ungünstig sind, aber auch weil sie zu spekulativen Zwecken oder zur Erhaltung eines Grundstückbestandes gehortet werden. Durch die Baulandhortung verstärkt sich der Druck auf die umliegenden Gebiete und auf das Landwirtschaftsland. Dies trägt zur Zersiedlung bei, was den Zielsetzungen einer konzentrierten Siedlungsentwicklung und Verdichtung zuwiderläuft (BBI 2010, S. 1075).

12.2

Die Bauzonen der Gemeinde Q. sind unbestritten überdimensioniert und damit zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG). Mit Blick auf diese Überdimensionierung wies die Einwohnergemeinde im Rahmen der Revision der allgemeinen Nutzungsplanung die unüberbauten Parzellen in der Zone W2b an den Gemeinderat zur Überprüfung der Auszonung zurück. Wie vorstehend dargelegt sind Nutzungspläne auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet (15 Jahre für Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG) und sind nach Ablauf dieser Frist grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen – auch bei unveränderten Verhältnissen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans (BGer 1C_47/2020, 1C_48/2020, 1C_49/2020, 1C_53/2020, 1C_54/2020 vom 17. Juni 2021, E. 5.1.3 mit Hinweis auf BGE 145 II 83, E. 5,4 S. 91). Angesichts der zunehmend an Bedeutung gewinnenden Verpflichtung zur Siedlungsbegrenzung durfte und musste die Gemeinde die Gesamtrevision dazu nutzen, die bestehenden Bauzonengrenzen generell zu überdenken und zu hinterfragen (vgl. VGE vom 22. November 2018 [WBE. 2018.181], S. 21). Mit Blick auf die überdimensionierten Bauzonen und auf den Ablauf des doppelten Planungshorizonts von 15 Jahren seit der letzten Nutzungsplanungsrevision ist die Neubeurteilung des vor 30 Jahren eingezonten südlichen Teils der Parzelle aaa sachgerecht. Das Grundstück liegt am Rand des Siedlungsgebiets, es ist nicht überbaut, es eignet sich aufgrund seiner Lage und Beschaffenheit hervorragend für die landwirtschaftliche Nutzung und wird aktuell landwirtschaftlich genutzt. Das rein pekuniäre Interesse des Beschwerdeführers an der Wertsicherung des betroffenen Landes wiegt die angeführten öffentlichen Interessen an der Auszonung (inklusive das Interesse am Erhalt von Fruchtfolgeflächen) nicht auf (vgl. VGE vom 22. November 2018 [WBE.2018.181], S. 22). Insgesamt vermag der Beschwerdeführer aus dem Grundsatz der Planbeständigkeit keinen Anspruch auf den Verbleib des südlichen Bereichs der Parzelle aaa in der Bauzone W2b abzuleiten. Dies umso weniger, als der beschwerdeweisen Einzonung des massgeblichen Bereichs der Parzelle im Jahr 1996 durch den Regierungsrat nicht raumplanerische Gründe zugrunde lagen (der Regierungsrat hielt in jenem Entscheid explizit fest, dass die privaten Interessen das Gebot der Reduktion der Bauzonen nicht zu überwiegen vermögen), sondern die Einzonung einzig aus Gründen der Rechtsgleichheit hinsichtlich der Parzelle 1857 angeordnet wurde (RRB 946 vom 1. Mai 1996, S. 3 f.). Umso weniger steht die damalige Einzonung der heutigen – planerisch begründeten – Zuweisung zur Landwirtschaftszone entgegen.

Wie den vorstehenden Ausführungen weiter entnommen werden kann, soll mit den massgebenden Bestimmungen nicht nur der Überdimensionierung sondern auch der Baulandhortung entgegengewirkt werden – das Bauland soll verflüssigt werden und bauunwillige Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sollen nicht an zentralen Stellen dauerhaft Lücken in die Bauzonen reissen können. Im konkreten Fall konnten in den letzten 30 Jahren weder für das zur Auszonung vorgesehene, seit 1996 eingezonte Gebiet noch für den bereits 1980 der Zone W2b zugewiesenen nördlichen Teil der Parzelle aaa ernsthafte Bauabsichten verzeichnet werden. Somit ist aber nicht damit zu rechnen, dass diese Flächen in absehbarer Zeit überbaut werden. Vor diesem Hintergrund ist aber das Interesse des Beschwerdeführers an der Überbauung der auszuzonenden Fläche von 500 m² und an deren Verbleib in der Bauzone marginal, zumal drei Viertel der Parzelle aaa nach wie vor in der Bauzone verbleiben und überbaubar bleiben. Die auszuzonende Fläche wird nicht mehr als Bauzone benötigt, weshalb eine Massnahme gemäss Art. 15a RPG wie etwa die Anordnung einer Bauverpflichtung als mildere Massnahme zur Auszonung ausser Betracht fällt.

(...)

14. Vertrauensschutz

14.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, der Vertrauensschutz sei nicht gebührend berücksichtigt worden. Die Vorleistungen des Beschwerdeführers und das bei ihm geweckte Vertrauen (Erschliessung angeregt durch eine Kommission der Einwohnergemeinde) seien ausser Acht gelassen worden. Dies sei rechtlich nicht haltbar. Sodann habe sich der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der kantonalen Raumplanung und dem Fortbestand der Zone W2 für die Parzelle aaa immer wieder bei verschiedenen Stellen informiert: Der Leiter der Abteilung Raumentwicklung BVU, der Regionalplaner des Regionalplanungsverbandes T., die Gemeindeschreiberstellvertreterin wie auch der Gemeindeschreiber von Q. hätten ihm im Jahr 2013 versichert, dass keine Zonenplanänderung / Auszonung im massgeblichen Bereich zu erwarten seien. Sodann sei der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Gesamtrevision des Nutzungsplans am 26. Mai 2020 und am 22. September 2020 vom Gemeinderat Q. zu einem Gespräch eingeladen worden. Bei diesen Gesprächen sei erneut anerkannt worden, dass die Parzelle aaa voll erschlossen sei. Zudem sei bereits darüber gesprochen worden, nach welchem Verfahren der Wert von ausgezonten Flächen bestimmt werden könnte. Die erwähnten Gespräche, die rechtlichen Grundlagen sowie die im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung erstellten Unterlagen, insbesondere der Vorprüfungsbericht vom 31. Januar 2019 sowie der Bauzonenplan und der Planungsbericht vom 4. März 2019 zur öffentlichen Auflage zeigten, dass der Beschwerdeführer nach Treu und Glauben von einem Verbleib der Parzelle aaa in der Zone W2b ausgehen können.

14.2

Das Gebot von Treu und Glauben bindet nicht nur das Verhalten der Bürger untereinander (Art. 2 Abs. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]), es gilt auch im Verhältnis zwischen Staat und Bürger sowie im Verhältnis zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (vgl. Art. 5 Abs. 3, Art. 9 sowie Art. 44 Abs. BV). Staat und Private haben sich vertrauenerweckend und vertrauenorientierend zu verhalten. Teilgehalte des Grundsatzes von Treu und Glauben sind der Grundsatz des Vertrauensschutzes, das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens sowie das Verbot des Rechtsmissbrauchs (VGE vom 27. November 2018 [WBE.2018.216, S. 10 mit Hinweisen). Wichtigster Anwendungsfall ist dabei der Schutz des Vertrauens in behördliche Auskünfte und Zusicherungen. Eine (selbst unrichtige) Auskunft oder Zusicherung, welche eine Behörde einer Person erteilt und auf die sie sich verlassen hat, ist unter gewissen Umständen bindend. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Angaben der Behörde auf eine konkrete, die betreffende Person berührende Angelegenheit beziehen, dass die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, hierfür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, dass der Betroffene die Unrichtigkeit des Bescheids nicht ohne Weiteres hat erkennen können, dass er im Vertrauen auf die Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen (oder unterlassen) hat und dass die Rechtslage zurzeit der Verwirklichung des Tatbestandes noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, bedarf es zusätzlich einer Abwägung des Interesses an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts gegenüber demjenigen des Vertrauensschutzes (VGE vom 28. Juni 2016 [WBE.2015.55], S. 7; BGE 116 Ib 187; AGVE 2007, S. 219).

14.3

Im konkreten Fall fehlt es bereits an der Voraussetzung, dass nur die zuständige Amtsstelle die vertrauensbildende Auskunft erteilen kann. Einzig die Einwohnergemeindeversammlung entscheidet über Auszonungen, was sie im vorliegenden Fall entgegen der vom Beschwerdeführer zitierten Behördenvertreter beziehungsweise entgegen dem Gemeinderat, welcher in der ersten Planung die Beibehaltung der gesamten Parzelle aaa in der Bauzone vorgeschlagen hatte, getan hat. Weder die zitierten Behördenvertreter noch die im Rahmen des Planungsverfahrens erstellten Dokumente wie

der Vorprüfungsbericht vermögen die zuständige Gemeindeversammlung zu binden beziehungsweise einen Vertrauenstatbestand zu begründen, was jedem Bürger klar sein muss. Eine Berufung auf Vertrauensschutz fällt ausser Betracht, zumal sich der Zeitablauf betreffend die Aussagen aus dem Jahr 2013 bereits wieder dem Planungshorizont von 15 Jahren und damit einer Neubeurteilung nähert. Daran ändern auch die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Investitionen nichts: Der Beschwerdeführer hatte nahezu 30 Jahre Zeit, die Investitionen umzusetzen und die Parzelle zu überbauen.

15. Eigentumseingriff

15.1

Wie vorstehend dargelegt, wird der südliche Teil der Parzelle aaa im Umfang von ca. 500 m², somit rund ein Viertel der Parzelle (Fläche 2'043 m²), neu der Landwirtschaftszone, zugewiesen. Der nördliche Bereich im Umfang von rund 1'500 m² verbleibt in der Zone W2b. Die Neuzonierung ist mit einem Eingriff in die Eigentumsgarantie des Beschwerdeführers verbunden. Dabei gilt es, die öffentlichen Interessen gegen die privaten Interessen gegeneinander abzuwägen.

15.2

Mit einer der Bauzone zugewiesenen Fläche von 1'500 m² wird die Parzelle auch nach der Nutzungsplanungsrevision zonenkonform überbaubar sein. Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, dass mit der geplanten Zonierung eine Arealüberbauung auf der Parzelle aaa nicht mehr möglich sei.

Wenn die Gemeinde nichts anderes festlegt, dürfen Arealüberbauungen in folgenden Punkten von der Regelbauweise abweichen (§ 39 Abs. 4 BauV):

- a) Bauweise, Gebäudelänge, Gestaltung der Bauten (Gebäude- und Dachform),
- b) Grenz- und Gebäudeabstand, wobei gegenüber Nachbarparzellen der zonengemässe Grenzabstand einzuhalten ist,
- c) Erhöhung der Ausnützungsziffer um 15 %.

Die Gemeinden können ein zusätzliches Geschoss zulassen (§ 39 Abs. 5 BauV).

Gemäss § 44 Abs. 1 BNO setzen Arealüberbauungen gemäss § 39 ff. BauV eine zusammenhängende Arealfläche von mind. 2'000 m² voraus. Durch die geplante Auszonung der ca. 500 m² weist die Parzelle aaa nicht mehr die Mindestbauzonenfläche auf, um von den Privilegierungen gemäss § 39 Abs. 4 BauV zu profitieren. Wie erwähnt wird die Parzelle aaa nach wie vor zonenkonform überbaubar sein, sie profitiert jedoch nicht mehr von den vorgenannten Privilegierungen gegenüber der Regelbauweise. Dieser Eigentumseingriff ist nicht als schwerwiegend zu qualifizieren, zumal die BNO ein zusätzliches Geschoss im Rahmen von Arealüberbauungen nicht zulässt (§ 44 Abs. 2 BNO). Das Interesse des Beschwerdeführers am Verbleib der 500 m² in der Zone W2b besteht im Werterhalt des massgebenden Grundstücksteils und ist damit finanzieller Natur. Dieses Interesse wird weiter dadurch relativiert, dass sich in den letzten 26 Jahren seit Einzonung des massgeblichen Parzellenbereichs keine Bauabsichten auf dem Areal manifestiert haben. Dieses geringe Interesse des Beschwerdeführers vermag die besonders gewichtigen Interessen an der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen in Q., der Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen wie auch am Entgegenwirken der Baulandhortung nicht zu überwiegen, unabhängig davon, ob es sich bei der geplanten Zonenzuweisung um eine entschädigungspflichtige Auszonung oder um eine grundsätzlich nicht entschädigungspflichtige Nichteinzonung handelt.

(...)

16. Zusammenfassung und Kosten

16.1

Zusammenfassend erweist sich die Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland (Teilländerung "W2b") der Gemeinde Q. als zweckmässig sowie sachgerecht beziehungsweise verhältnismässig und sie trägt den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung hinreichend Rechnung. Der Regierungsrat hat daher mit Blick auf das den Gemeinden in Planungsfragen zustehende Ermessen keine Veranlassung, korrigierend einzugreifen.

(...)