

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 26. April 2023

Versand: 28. April 2023

Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-000444

A._____, Q._____; Beschwerde vom 7. Dezember 2021 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats R._____ vom 26. August 2021/18. Oktober 2021 betreffend Neubau Ladenlokal B._____ auf Parzelle Nr. aaa, innerhalb der Bauzone, an der K cd und K ef; Abweisung

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Ausgangslage

Die Bauparzelle Nr. aaa liegt in der Wohnzone W3 (Gemeindebezeichnung W 0.6) und ist der Empfindlichkeitsstufe (fortan: ES) III zugewiesen. Es handelt sich um ein lärmvorbelastetes Gebiet, wobei auf ca. 1/3 der Parzelle kritische Grenzwerte ES II und auf ca. 2/3 der Parzelle kritische Grenzwerte ES III erreicht werden (vgl. Online-Karte Strassenlärm). Die Parzelle grenzt im Norden an die Kantonsstrasse (K) cd und im Osten an die K ef. Der an die nordöstliche Parzellenecke angrenzende Knoten der beiden Kantonsstrassen ist durch eine Lichtsignalanlage geregelt.

Die Beschwerdeführerin plant auf Parzelle Nr. aaa die Erstellung eines Ladenlokals mit einer Verkaufsfläche von 415 m². Geplant ist eine provisorische Nutzung, welche auf fünf bis zehn Jahre beschränkt sein und danach an einem anderen Standort weitergeführt werden soll. Die Erschliessung ist über eine Zu- und Wegfahrt in der südöstlichen Parzellenecke mit Einmündung direkt in die K ef geplant. Das Gebäude soll mittig auf der Parzelle angeordnet werden, wobei sich die 24 Parkplätze für Kundschaft und Mitarbeitende östlich und westlich der Baute befinden. Die interne Erschliessung erfolgt über eine im Einbahnregime geführte Verkehrsfläche, welche um das gesamte Gebäude herum verläuft und deren nördlicher Teil sich in einem Abstand von 2,6 m zur K cd befindet.

2. Verletzung des rechtlichen Gehörs

2.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei im vorinstanzlichen Verfahren schwer verletzt worden. So sei die Abteilung für Baubewilligungen BVU in ihrem Entscheid weder auf das eingereichte Verkehrsgutachten der C. AG vom 20. Oktober 2020 (fortan: Verkehrsgutachten C.) noch auf die ausführliche Begründung des Antrags auf Erteilung einer Ausnahmebewilligung eingegangen (vgl. Beschwerde vom 7. Dezember 2021, S. 5, act. 68 sowie S. 7, act. 66).

2.2

Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung einer Person eingreift. Dazu gehört insbesondere deren Recht, sich vor Erlass des in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern und mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden (BGE 135 I 187 E. 2.2, S. 190; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, N 229).

2.3

Der Gemeinderat bringt vor, die Beschwerdeführerin habe das Verkehrsgutachten C. lediglich mit dem vorhergehenden und später zurückgezogenen Baugesuch Nr. 2020-0039 eingereicht, nicht jedoch als Beilage des aktuellen Baugesuchs Nr. 2021-0039 (vgl. Duplik des Gemeinderats vom 24. Mai 2022, S. 3, act. 138). Dieses Vorbringen blieb durch die Beschwerdeführerin unwidersprochen. Das Verkehrsgutachten C. liegt den kommunalen Vorakten nicht bei und aus den vorhandenen Unterlagen lässt auch nichts darauf schliessen, dass dieses mit dem aktuellen Baugesuch eingereicht worden wäre. Unbestritten ist, dass für das vorliegende Projekt zunächst ein anderes Baugesuch eingereicht, dieses jedoch zurückgezogen und überarbeitet wurde. Das Verkehrsgutachten C. datiert vom 20. Oktober 2020; es lag somit bereits bei Einreichung des ersten Baugesuchs vor und wurde nicht extra für das überarbeitete Projekt ausgearbeitet. Aufgrund dessen und weil die kommunalen Vorakten keinerlei Hinweise enthalten, dass das Verkehrsgutachten C. mit dem überarbeiteten Baugesuch erneut eingereicht worden wäre, ist vorliegend davon auszugehen, dass das Verkehrsgutachten C. dem zu beurteilenden Gesuch nicht beigelegt hat. Weder der Gemeinderat noch die Abteilung für Baubewilligungen BVU waren daher gehalten, sich zum Verkehrsgutachten C. zu äussern, da dieses nicht Bestandteil der zu beurteilenden Baugesuchsunterlagen bildete. Die Abteilung für Baubewilligungen BVU hält in ihrem Entscheid vom 26. August 2021 (S. 2, act. 46) sodann fest, dass die vorgesehene Direkterschliessung über die K ef den Verkehrsfluss des lichtsignalgesteuerten Verkehrsknotens massiv beeinträchtigen könnte, was sich negativ auf Leistungsfähigkeit und Verkehrssicherheit auswirken würde. Der Entscheid der Abteilung für Baubewilligungen BVU ist damit in dieser Hinsicht begründet. Die Beschwerdeführerin war entgegen deren Behauptung deshalb nicht gezwungen, die vorliegende Beschwerde zu erheben, um eine Begründung zu erhalten.

2.4

Bezüglich des Antrags auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach § 67 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 für die Unterschreitung des Kantonsstrassenabstands führt die Abteilung für Baubewilligungen BVU in ihrem Entscheid vom 26. August 2021 aus, eine solche sei vorliegend bereits deshalb nicht möglich, weil es sich bei der im Unterabstand zur K cd befindlichen internen Erschliessung um eine betriebsnotwendige Anlage handle, welche nicht mit einem Beseitigungsrevers belegt werden könne. In einer Klammerbemerkung hält die Abteilung für Baubewilligungen BVU fest, dies sei auch dann der Fall, wenn es sich bei dem Bauprojekt um ein auf fünf bis zehn Jahre befristetes Provisorium handle (vgl. Entscheid der Abteilung für Baubewilligungen vom 26. August 2021, S. 3, act. 46). Die Abteilung für Baubewilligungen BVU bringt damit zwar zum Ausdruck, dass es aus ihrer Sicht unerheblich ist, dass lediglich ein auf fünf bis zehn Jahre befristetes Provisorium geplant ist. Diese Ansicht wird jedoch in der Folge nicht weiter begründet. In Anbetracht dessen, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Begründung explizit auch auf die Rechtsprechung zur Bewilligung provisorischer Bauten hingewiesen hat (vgl. Gesuch um Erteilung einer Ausnahmegewilligung Strassenabstand vom 12. April 2021, act. 16), hätte

die Abteilung für Baubewilligungen BVU darlegen müssen, weshalb diese Rechtsprechung vorliegend nicht anwendbar ist. Indem die Abteilung für Baubewilligungen BVU dies unterliess, verletzte sie ihre Begründungspflicht. Es handelt sich indes lediglich um eine leichte Verletzung des rechtlichen Gehörs, wurde doch zumindest festgehalten, dass die zeitliche Befristung der Baute keine Erteilung einer Ausnahmegewilligung zu rechtfertigen vermöge. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin auch nach den im Beschwerdeverfahren diesbezüglich gemachten Ausführungen der Abteilung für Baubewilligungen BVU vollumfänglich an ihren Rügen festhält, zeigt sodann, dass die Verletzung des Gehörsanspruchs – welche im Beschwerdeverfahren geheilt wurde – für die Beschwerdeerhebung zudem nicht kausal war. Entsprechend ist diese auch nicht im Kostenpunkt zu berücksichtigen.

3. Direkterschliessung über Kantonsstrasse

3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der kommunale Überbauungsplan "Teilüberbauungsplan M" (fortan: Teilüberbauungsplan) sehe eine Direkterschliessung der Bauparzelle über die K cd vor. Die geplante Direkterschliessung habe weder für die Strasse noch für den Verkehr schwerwiegenden Nachteile; zudem werde die Verkehrssicherheit nicht erheblich gestört. Da auf der Höhe der geplanten Erschliessung die Mittelinsel unterbrochen sei, entstehe für linksabbiegende Fahrzeuge (Linksabbieger) eine 1,5 m breite Abbiegehilfe. Bei nur einem linksabbiegenden Fahrzeug könnten die nachfolgenden Fahrzeuge während einer Grünphase an diesem vorbeifahren, ohne den Velostreifen mitzubedenken, womit keine Behinderung entstehe (vgl. Replik vom 21. April 2022, S. 3 f., act. 124). Die durchschnittliche Wartezeit würde vier Sekunden betragen, was kaum störend wirken würde (vgl. Verkehrsgutachten C., S. 9, act. 52). Auch bei Fahrzeugen, welche von der K ef nach rechts in die Bauparzelle abbiegen (Rechtsabbieger), sei bei angepassten Geschwindigkeiten und genügend grosser Aufmerksamkeit nicht mit einer erhöhten Unfallgefahr zu rechnen. Der Veloverkehr befinde sich aufgrund der Kurvensituation vor oder hinter einem Rechtsabbieger und das Konfliktpotenzial sei gegenüber anderen Rechtsabbiegemanevern nicht erhöht. Die von der Abteilung Verkehr BVU beschriebene Abbiegeproblematik gehe deshalb nicht über das hinaus, was mit jeder zusätzlichen direkten Zufahrt in eine Kantonsstrasse verbunden sei (vgl. Replik vom 21. April 2022, S. 3 f., act. 124).

3.2

Aus dem geltenden Teilüberbauungsplan (act. 133) ist für die gesamte K ef im Bereich der Knoten die Markierung mit einem umkreisten "a" ersichtlich. Gemäss Legende steht diese Markierung unter dem Titel Ausfahrtsbeschränkungen mit dem Vermerk "*Absolute Anliegerfreiheit: Direkte Ausfahrten zwischen den Knoten sind nicht zulässig*". Die Markierung umfasst den gesamten östlichen Bereich der Bauparzelle, womit eine Ausfahrt in die K ef gemäss dem Teilüberbauungsplan ausgeschlossen ist. Die geplante Erschliessung erweist sich somit bereits deshalb als nicht zulässig. Irrelevant ist, ob der Teilüberbauungsplan eine Erschliessung der Bauparzelle über die K cd vorsieht, da eine solche nicht geplant ist.

Die Beschwerdeführerin beschränkt sich sodann darauf, darzulegen, weshalb die vorgesehene Direkterschliessung keine grösseren Einschränkungen zur Folge hätte als eine andere Direkterschliessung. Dabei lässt sie ausser Acht, dass Direkterschliessungen über Kantonsstrassen grundsätzlich nicht bewilligungsfähig sind. Daran ändert grundsätzlich auch nichts, dass Direkterschliessungen an anderen Stellen, insbesondere im Innerortsbereich, teilweise bestehen. Konkrete Vergleichsfälle benennt die Beschwerdeführerin nicht und es kann ohne Weiteres angenommen werden, dass gerade im dichter überbauten Innerortsbereich Direkterschliessungen deshalb bestehen, weil keine andere

Erschliessung möglich wäre. Vorliegend ist die Erschliessung für eine zonenkonforme Nutzung über die Quartierstrasse von Südwesten her jedoch möglich, weshalb keine Notwendigkeit für die vorgesehene Direkterschliessung besteht.

3.3

Das Verkehrsgutachten C. berücksichtigt sodann nicht, dass der Knoten über eine Lichtsignalanlage gesteuert wird (vgl. Verkehrsgutachten C., S. 9, act. 52). Entgegen der Annahme des Gutachtens besteht kein stetiger Verkehrsfluss, stauen sich doch die Fahrzeuge während der jeweiligen Rotphasen an der Lichtsignalanlage sowohl für die Linksabbieger als auch für deren Gegenverkehr. Dies kann je nach Lichtsignalsteuerung zugunsten der Beschwerdeführerin dazu führen, dass Linksabbieger während einer Grünphase gar keinen Gegenverkehr haben und es somit zu keinen Behinderungen kommt. Es kann jedoch auch zu Ungunsten der Beschwerdeführerin zur Folge haben, dass die Grünphasen für den Gegenverkehr und die von Süden kommende Linksabbiegespur gleichzeitig eintreten und ein steter Gegenverkehr das Linksabbiegen verhindert. Bei ungenügendem Ein-spuren oder bei mehreren Linksabbiegern würde damit die K ef in Richtung Norden blockiert und die entsprechende Grünphase quasi leerlaufen (vgl. Stellungnahme der Abteilung Verkehr vom 8. Februar 2022, S. 2, act. 88). Ebenfalls zu beachten ist, dass eine Grünphase in der Regel nur einige Sekunden lang ist, womit bereits eine durch einen wartenden Linksabbieger verursachte Wartezeit von durchschnittlich vier Sekunden eine erhebliche Behinderung darstellt.

Das Verkehrsgutachten C. beschäftigt sich sodann nicht mit der Frage der Rechtsabbieger und dem daraus resultierenden potenziellen Konflikt mit dem nachfolgenden Verkehr und dem Veloverkehr. Auch die Ausführungen der Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 21. April 2022 (S. 4, act. 123) vermögen die gegenteiligen Vorbringen der Abteilung Verkehr BVU nicht zu entkräften (vgl. Stellungnahme der Abteilung Verkehr BVU vom 8. Februar 2022, S. 2, act. 88). Selbst wenn sich die Velofahrenden nach der Kurve und somit im Bereich der geplanten Einmündung in die Bauparzelle hinter dem motorisierten Verkehr befinden, bleibt ein Konflikt zwischen dem Veloverkehr und den Rechtsabbiegern bestehen, indem diese von den Rechtsabbiegern leicht übersehen werden können. Wie die Abteilung Verkehr BVU sodann zutreffend ausführt, könnte das unmittelbar nach der Kurve erfolgende nochmalige Rechtsabbiegen in die Bauparzelle ein nachfolgendes Fahrzeug überraschen, da das anhaltende Rechtsblinken nicht als neue Richtungsanzeige wahrgenommen wird (vgl. Stellungnahme der Abteilung Verkehr BVU vom 8. Februar 2022, S. 2, act. 88). Dies vermag die Beschwerdeführerin auch nicht mit dem pauschalen Argument zu entkräften, dass bei angepasster Geschwindigkeit und genügender Aufmerksamkeit nicht mit einer erhöhten Gefahr eines Unfalls zu rechnen ist, würde dies doch für jegliche Verkehrssituation gelten.

3.4

Die vorgesehene Direkterschliessung erweist sich nach dem Gesagten als nicht bewilligungsfähig, weshalb die Beschwerde bereits deshalb abzuweisen ist. Der Vollständigkeit halber wird im Folgenden aber auch noch auf die weiteren Punkte der Beschwerde eingegangen.

4. Zonenkonformität

4.1

Die Beschwerdeführerin erachtet das Bauprojekt als zonenkonform, da es sich bei einer Nettoladenfläche von 415 m² gemäss dem kantonalen Richtplan um eine kleine Verkaufsnutzung und somit um Quartiersversorgung handle. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin sollen durch die entsprechenden Bestimmungen der Bau- und Nutzungsordnung (BNO) lediglich jene Nutzungen ausgeschlossen werden, welche keinen funktionellen Zusammenhang mit dem Quartier haben und relevant grössere

Auswirkungen auf die Wohnnutzung haben. Das vorgesehene Ladenkonzept sei speziell für die Quartiersversorgung entwickelt worden und biete weitestgehend Güter des täglichen Bedarfs an. Da die Erschliessung über die Kantonsstrasse erfolge, finde auch keine Belastung der Quartierserschliessung statt. Die Entlastung des Quartiers sei auch der Grund, weshalb auf eine Anbindung des Langsamverkehrs ins hinterliegende Quartier verzichtet worden sei, diese könne aber ohne Weiteres realisiert werden (vgl. Beschwerde vom 7. Dezember 2022, S. 14 f., act. 59). Zudem sei eine Quartiersversorgung, wie sie vom Gemeinderat gefordert werde, schon längst eine ökonomische Unmöglichkeit (vgl. Replik vom 21. April 2022, S. 11, act. 116).

4.1.1

Zur Beurteilung der Zonenkonformität muss eine kommunale Bestimmung ausgelegt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Gemeinde bei der Anwendung und Auslegung kommunaler Bestimmungen im Rahmen ihres Ermessensspielraums auf die Gemeindeautonomie berufen kann. Die Rechtsmittelinstanzen haben sich daher bei der Überprüfung kommunaler Entscheide Zurückhaltung aufzuerlegen, wenn eine Regelung unbestimmt ist und verschiedene Auslegungsergebnisse rechtlich vertretbar erscheinen. Sie sind gehalten, das Ergebnis der gemeinderätlichen Rechtsauslegung zu respektieren und nicht ohne Not ihre eigene Rechtsauffassung an die Stelle der gemeinderätlichen zu setzen (BGE 115 Ia 118 f. = Praxis des Bundesgerichts [Pra] 78/1989, S. 796 f.; AGVE 2015, S. 174 f.; 2010, S. 441, 447, 451; 2008, S. 164; 2006, S. 187 f.; 2003, S. 190).

4.1.2

Die Bauparzelle liegt in der Wohnzone 3 (Gemeindebezeichnung W 0.6), in welcher gemäss § 6 Abs. 1 BNO der Gemeinde R. nicht störende Gewerbe zugelassen sind. Die nicht störenden Gewerbe werden in § 29 Abs. 1 BNO definiert als *"in Wohnquartiere passende Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr wie Läden, Büros und Geschäfte, die keine grösseren Auswirkungen entfalten, als sie aus dem Wohnen entstehen"*. Ein in diesem Sinne nicht störendes Gewerbe soll somit in erster Linie der Quartiersversorgung dienen (vgl. Beschwerdeantwort des Gemeinderats vom 15. Februar 2022, S. 4 f., act. 96). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kann dafür nicht bereits die Grösse ausschlaggebend sein. Zwar hält der Richtplan fest, dass Ladenlokale ab 500 m² Verkaufsfläche als mittlere Verkaufsnutzungen gelten, womit Ladenlokale mit kleineren Verkaufsflächen als kleine Verkaufsnutzungen anzusehen sind (vgl. Richtplan, beschlossen durch den Grossen Rat am 20. September 2011, Kapitel S 3.1, Planungsanweisung 3). Dies muss jedoch nicht gleichbedeutend sein mit einem Kleinbetrieb gemäss § 29 Abs. 1 BNO. Der Richtplan hält sodann lediglich fest, dass für mittlere Verkaufsnutzungen eine ausdrückliche Bezeichnung in der Nutzungsordnung erforderlich ist. Die Schlussfolgerung der Beschwerdeführerin, der Richtplan wolle mit seinen Ausführungen zu den mittleren Verkaufsnutzungen verbindlich festlegen, dass kleinere Verkaufsnutzungen in jeglichen Zonen zwingend zonenkonform seien (vgl. Beschwerde vom 7. Dezember 2021, S. 14, act. 113), geht zu weit. Eine solche Anordnung müsste ausdrücklich festgehalten werden. Den Gemeinden bleibt es daher unbenommen, auch für Verkaufsnutzungen mit einer Fläche von unter 500 m² bestimmte Einschränkungen vorzusehen.

4.1.3

Der Gemeinderat geht davon aus, dass die geplante Ladennutzung auch motorisierten Verkehr von ausserhalb des Quartiers anziehe (vgl. Beschwerdeantwort des Gemeinderats vom 15. Februar 2022, S. 5, act. 95). Davon geht auch das von der Beschwerdeführerin in Auftrag gegebene und vorliegend eingereichte Verkehrsgutachten C. aus. Dieses führt aus, dass *"ein nicht unbedeutendes Kundepotenzial im vorhandenen Arbeits-Pendlerverkehr zu finden sein wird (Einkaufen auf dem Heimweg)"* (vgl. Verkehrsgutachten C., S. 8, act. 52). Das Gutachten geht davon aus, dass 30 % der Kunden das Ladenlokal mit dem öffentlichen Verkehr oder über den Langsamverkehr erreichen werden (vgl. Verkehrsgutachten C., S. 5, act. 52). Hinsichtlich des motorisierten Individualverkehrs

nimmt das Gutachten an, dass von 23 Wegfahrten in den Abendspitzenstunden 13 Fahrzeuge über die K cd wegfahren werden. Die restlichen zehn Wegfahrten würden sich auf das Quartier und die Weiterfahrt in Richtung S. verteilen (vgl. Verkehrsgutachten C., S. 9, act. 52).

Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass sämtliche dieser zehn Wegfahrten ins Quartier abbiegen, läge der Anteil des auf das Quartier entfallenden motorisierten Individualverkehrs lediglich bei rund 43 % (zehn von 23 Wegfahrten). Wird davon ausgegangen, dass die Hälfte dieser zehn Wegfahrten in Richtung S. weiterfährt, liegt der Anteil sogar nur bei rund 22 %. Hierzu kommt noch die Kundschaft, welche mittels Langsamverkehrs und öffentlichen Verkehrs anreist. Diese macht gemäss Verkehrsgutachten C. 30 % der Kundschaft des Ladenlokals aus, wobei davon auszugehen ist, dass schätzungsweise rund die Hälfte davon aus dem Quartier stammen dürfte. Zumal insbesondere die Kundschaft, welche mit dem öffentlichen Verkehr anreist, kaum im Quartier wohnen dürfte. Insgesamt dürften damit schätzungsweise rund 40–60 % der Kundschaft des Ladenlokals aus dem Quartier stammen. Auch gemäss den Angaben im Verkehrsgutachten C. ist somit davon auszugehen, dass gut die Hälfte der Kundschaft quartierfremd sein wird. Von einer Quartiersversorgung kann daher nicht gesprochen werden. Durch den hohen Anteil erwarteter quartierfremder Kundschaft resultiert auch ein beträchtlicher quartierfremder Verkehr, weshalb ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann, dass nicht nur ein "geringer Zubringerverkehr" zum Verkaufsgeschäft generiert wird und dieser erhebliche Verkehr somit auch grössere Auswirkungen entfaltet, als sie aus dem Wohnen entstehen. Die Ausrichtung des geplanten Verkaufsgeschäfts auf Kundschaft ausserhalb des Quartiers wird zudem dadurch verdeutlicht, dass für den Langsamverkehr keine direkte Anbindung an das dahinterliegende Quartier geplant ist. Das Ladenlokal ist ausschliesslich über die K ef und den an dieser entlang führenden Gehweg erreichbar. Die Einschätzung des Gemeinderats, das geplante Ladenlokal erfülle die Voraussetzungen gemäss § 29 Abs. 1 BNO nicht, ist somit nicht zu beanstanden.

4.1.4

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die vom Gemeinderat vertretene Definition der Quartiersversorgung sei ökonomisch nicht umsetzbar (vgl. Replik vom 21. April 2022, S. 11, act. 116), kann zunächst festgehalten werden, dass offenbar auch die Beschwerdeführerin anerkennt, dass die von ihr geplante Ladennutzung nicht der von der Gemeinde vertretenen Definition entspricht. Darüber hinaus kann nicht davon gesprochen werden, dass diese Art der Quartiersversorgung eine ökonomische Unmöglichkeit darstellt, gibt es doch Unternehmen, welche sich gerade darauf spezialisiert haben, mit kleinen Dorfläden die Versorgung für Quartiere sicherzustellen. Diese verfügen mitunter auch über deutlich kleinere Verkaufsflächen, als von der Beschwerdeführerin vorliegend vorgesehen. Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die vom Gemeinderat geforderte Art der Quartiersversorgung unwirtschaftlich oder gar nicht mehr möglich wäre, würde dies nicht ohne Weiteres dazu führen, dass das geplante Ladenlokal der Beschwerdeführerin zugelassen werden müsste. So liegt es insbesondere im Ermessen des Gemeinderats, zugunsten des Schutzes der Wohnquartiere vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. b Bundesgesetz über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG] vom 22. Juni 1979) abzuwägen, ob eine grössere Verkaufsnutzung in der entsprechenden Zone zuzulassen oder ob vollständig darauf zu verzichten ist, wenn die Schutzziele nicht erreicht werden können.

4.2

Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die Bauparzelle könne gar nicht mit einer Wohnnutzung überbaut werden, da die Immissionswerte auf der Parzelle wesentlich überschritten und tagsüber selbst die Alarmwerte erreicht würden. Die Gemeinde sei daher gemäss Art. 24 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 verpflichtet,

das Grundstück einer weniger lärmempfindlichen Nutzung zuzuführen. Da der Gemeinderat sich jedoch weigere, die Parzelle umzuzonen, bestehe ein Anspruch auf eine Ausnahmegewilligung, da eindeutig ein Härtefall vorliege (vgl. Beschwerde vom 7. Dezember 2021, S. 10, act. 63).

4.2.1

Die Bestimmung von Art. 24 Abs. 2 USG sieht vor, dass bestehende, aber noch nicht erschlossene Bauzonen einer weniger lärmempfindlichen Nutzungsart zuzuführen sind, sofern nicht durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen im überwiegenden Teil dieser Zone die Planungswerte eingehalten werden können. Die Bestimmung ist auf nicht erschlossene Bauzonen ausgelegt und somit vorliegend nicht anwendbar, da es sich lediglich um eine einzelne Parzelle handelt, welche zwar unüberbaut, aber bereits erschlossen ist. Die Beschwerdeführerin vermag daher aus der angerufenen Bestimmung nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.

4.2.2

Fraglich ist jedoch, ob die geltend gemachte Lärmbelastung einen Ausnahmetatbestand gemäss § 67 Abs. 1 BauG darstellt. Die Einwände der Beschwerdeführerin richten sich letztlich gegen die Zonierung der Bauparzelle, indem sie geltend macht, aufgrund der Lärmbelastung sei eine Überbauung im Rahmen der geltenden Zonenbestimmungen gar nicht möglich. Solche gegen die Zonen- und Nutzungsplanung gerichtete Vorbringen stellen eine akzessorische Normenkontrolle dar, welche im Baugesuchsverfahren nur ausnahmsweise zulässig und an strenge Voraussetzungen geknüpft ist (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts WBE.2015.103 vom 30. März 2015, E. 3.6.3). Vorliegend ist zu beachten, dass die BNO der Gemeinde aktuell überarbeitet wird. Wie die Beschwerdeführerin selbst vorbringt, hat sie im Rahmen dieser Revision bereits Einwendung erhoben und gegen die Beibehaltung der heutigen Zonierung opponiert. Im Rahmen dieses Verfahrens wird umfassend geprüft werden, ob eine Beibehaltung der heutigen Zonierung gerechtfertigt ist. Insofern hat die Beschwerdeführerin die Möglichkeit, die Zonierung im ordentlichen Verfahren überprüfen zu lassen, weshalb eine ausserordentliche Überprüfung vorliegend ausscheidet. Eine akzessorische Normenkontrolle im vorliegenden Verfahren würde sodann die ordentliche Normenkontrolle ungebührlich präjudizieren. Festzuhalten bleibt, dass ein Blick in den Strassenlärmkataster des Kantons Aargau nahelegt, dass eine zonenkonforme Überbauung der Parzelle trotz der bestehenden Lärmbelastung möglich wäre. So weisen die benachbarten Parzellen eine ähnliche Lärmbelastung auf wie die Bauparzelle, sind jedoch mit Wohnnutzungen überbaut. Vergleicht man die aneinandergrenzenden Parzellen Nrn. bbb (mittleres Reihenhaus) und ccc (Reihenhaus in Ecklage) zeigt sich sodann, dass die Immissionswerte bei der Eckparzelle Nr. ccc überschritten, bei der durch die Überbauung abgeschirmten Parzelle Nr. bbb jedoch eingehalten sind. Durch entsprechende Planung könnten die Einwirkungen auf ein etwaiges Wohngebäude auf der Bauparzelle daher mutmasslich wirksam reduziert werden.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin würde es für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für ein Ladenlokal von vorneherein nicht genügen, wenn lediglich eine Wohnnutzung auf der Bauparzelle aufgrund lärmrechtlicher Aspekte ausgeschlossen sein sollte, bliebe doch eine Verkaufsnutzung auch diesfalls nach wie vor möglich. Auch die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass die Lärmbelastung einen Einfluss auf die Nutzung als Ladenlokal hat. Bezogen auf die geplante Verkaufsnutzung besteht mit anderen Worten keine Härte, sondern diese kann ohne Weiteres im Rahmen der geltenden Nutzungsbestimmungen umgesetzt werden.

4.3

Nach dem Gesagten ist die Beurteilung des Gemeinderats, wonach das geplante Vorhaben nicht zonenkonform sei, nicht zu beanstanden. Sie erfolgte insbesondere nicht willkürlich und es besteht für den Regierungsrat kein Anlass, korrigierend in das Auslegungsergebnis des Gemeinderats einzu-

greifen. Das vorliegende Bauprojekt ist daher als nicht zonenkonform zu beurteilen. Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass dies auch eine allfällige rückwärtige Erschliessung der Bauparzelle zum Zwecke des vorliegenden Projekts betreffen würde.

5. Kantonsstrassenabstand

5.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Erstellung der vorgesehenen Nutzung sei ohne Beanspruchung des Kantonsstrassenabstands nicht möglich. Die für das Projekt erforderlichen Parkfelder liessen sich nicht unterirdisch anordnen, da dies für eine provisorische Nutzung unverhältnismässig sei und eine unterirdische Parkierung bei solch kleinen Ladenlokalen von den Kunden schlecht angenommen werde. Vorliegend handle es sich zudem um eine vorübergehende Nutzung, für welche eine Ausnahmegewilligung unter wesentlich weniger strengen Anforderungen erteilt werden könne, als dies bei dauerhaften Bauten der Fall sei. Dies sei insbesondere der Fall, weil der angrenzende Knoten der beiden Kantonsstrassen erst 2018/19 ausgebaut worden und daher innerhalb der nächsten zehn Jahre nicht mit einem weiteren Ausbau zu rechnen sei. Ebenfalls sei nicht ersichtlich, weshalb die auf der westlich an die Bauparzelle grenzenden Parzelle Nr. ddd bestehenden Carports, welche Pflichtparkplätze enthalten, innerhalb des Strassenabstands erstellt werden durften, die nur vorübergehend bestehende interne Erschliessung des Bauprojekts jedoch nicht bewilligt werden könne (vgl. Beschwerde vom 7. Dezember 2021, S. 12, act. 61).

5.2

Unbestritten ist vorliegend, dass die geplante interne Erschliessung der Bauparzelle im nördlichen Bereich den Kantonsstrassenabstand von 6 m zur K cd mit einem Abstand von 2,60 m nicht einhält. Das Vorhaben ist deshalb auf eine Ausnahmegewilligung gemäss § 67 BauG oder allenfalls gemäss § 67a BauG angewiesen. Eine Ausnahmegewilligung nach § 67 BauG erfordert ein Doppeltes: Zum einen bedarf es ausserordentlicher Verhältnisse oder eines Härtefalls. Zum anderen kommt eine Ausnahmegewilligung nur dann in Betracht, wenn sie gleichzeitig mit dem öffentlichen Wohl und dem Sinn und Zweck der Rechtssätze zu vereinbaren ist. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (AGVE 2006 S. 167).

5.2.1

Die Abteilung für Baubewilligungen BVU widerspricht dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, eine Überbauung der Bauparzelle ohne Beanspruchung des Strassenabstands sei nicht umsetzbar, und hält eine Überbauung – gegebenenfalls unter Anpassung des Projekts – für möglich (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 25. Februar 2022, S. 3, act. 103). Eine Ausnahmegewilligung soll im Einzelfall ungebührliche Härten oder offensichtliche Unzweckmässigkeiten ausgleichen. Hingegen bezweckt eine Ausnahmegewilligung nicht, die bestmögliche Ausnutzung der Bauparzelle zu ermöglichen, und sie ist entsprechend dann nicht zu erteilen, wenn Alternativprojekte möglich sind (vgl. ANDREAS BAUMANN, RALPH VAN DEN BERGH, MARTIN GOSSENWEILER, CHRISTIAN HÄUPTLI, ERICA HÄUPTLI-SCHWALLER, VERENA SOMMERHALDER FORESTIER, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 67 N 2). Die Beschwerdeführerin vermag vorliegend nicht substantiiert darzulegen, weshalb Alternativprojekte nicht umsetzbar wären. Die blosser Behauptung, ein Alternativprojekt sei nicht möglich, genügt nicht. So wäre unter Verzicht auf den vorübergehenden Charakter der geplanten Nutzung eine unterirdische Parkierung grundsätzlich ebenso möglich wie eine zweistöckige Anordnung der Personalräume, was zu einer Platzersparnis auf der Erdschossebene führen würde. Ebenso könnte durch einen teilweisen Verzicht auf Verkaufsfläche Platz eingespart werden, zumal sich bei einer verkleinerten Verkaufsfläche auch die Anzahl der benötigten Parkplätze verringern könnte. Ebenso ist nicht ersichtlich, weshalb eine andere Anordnung, welche

zu einer Verringerung der benötigten Verkehrsfläche führt, nicht möglich sein sollte. Unter Berücksichtigung dieser Punkte kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass ein Alternativprojekt möglich ist und somit kein Härtefall angenommen werden kann. Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin vermag nicht aufzuzeigen, weshalb eine solche Verkleinerung beziehungsweise Umgestaltung vorliegend nicht möglich sein sollte.

5.2.2

Die Beschwerdeführerin kann weiter auch aus dem Umstand, dass sie bloss ein Provisorium plant, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Zwar ist es korrekt, dass für befristete Bauten eine Ausnahmebewilligung unter erleichterten Bedingungen erteilt werden kann (vgl. zu den provisorischen Bauten ANDREAS BAUMANN, Das Baubewilligungsverfahren nach aargauischem Recht, S. 172 ff.; ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, 2. Aufl., § 15 N 8). Das zu beurteilende Bauprojekt beziehungsweise die interne Erschliessung erfüllt jedoch nicht die Voraussetzungen einer befristeten Baute. Die eingereichten Pläne zeigen eine sorgfältige Umgebungsgestaltung sowie die bei einer dauerhaften Verkehrsfläche üblichen Bodenmarkierungen. Weder die Baugesuchsunterlagen noch die Vorbringen der Beschwerdeführerin lassen darauf schliessen, dass sich die geplante Verkehrsfläche bezüglich Aufbau und Gestaltung wesentlich von einer auf Dauer angelegten Erschliessung unterscheidet. Auch wenn die geplante interne Erschliessung bezüglich Aufbau nicht vollumfänglich einer dauerhaft bestehenden Verkehrsfläche entsprechen sollte, kann nicht von einer eigentlichen Behelfsbaute gesprochen werden. Dies insbesondere, weil eine vorübergehende Verkehrsfläche naturgemäss ebenso fest mit dem Boden verbunden sein muss wie eine dauerhafte Verkehrsfläche. Dies im Unterschied zu beispielsweise einem Containerbau, welcher im Gegensatz zu einem auf Dauer ausgelegten Gebäude vergleichsweise einfach weggeschafft werden kann. Typischerweise handelt es sich bei befristeten Bauten um Baracken oder Fahrbahnbauten, wobei sich diese nicht mit der vorliegend zu beurteilenden internen Erschliessung vergleichen lassen. Hinzu kommt, dass eine befristete Baubewilligung für eine Dauer von zehn Jahren – wie sie von der Beschwerdeführerin beantragt wurde (vgl. Beschwerde vom 7. Dezember 2021, S. 2, act. 71) – gar nicht in Betracht kommt, können doch gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung befristete Baubewilligungen maximal für fünf Jahre erteilt werden (Urteil des Verwaltungsgerichts WBE.2022.196 vom 21. November 2022, E. 2.5). Da die Baute somit nicht mehr als befristetes Provisorium qualifiziert werden kann, ist es auch unerheblich, dass der betreffende Knoten erst vor vier bis fünf Jahren ausgebaut wurde, insbesondere da auch diesfalls bis zur Aufhebung des Provisoriums gut 15 Jahre verstreichen würden und keineswegs ausgeschlossen ist, dass innerhalb dieses Zeitraums ein weiterer Ausbau des Knotens zum Thema wird. Nach dem Gesagten liegen somit weder ausserordentliche Verhältnisse noch ein Härtefall im Sinne von § 67 BauG vor.

5.3

Zu prüfen bleibt, ob allenfalls eine Ausnahmebewilligung gemäss § 67a BauG möglich ist. Bei der den Strassenabstand unterschreitenden Baute muss es sich dabei um eine untergeordnete Baute handeln, welche mit einem Beseitigungsrevers belegt werden kann. Wie die Abteilung für Baubewilligungen BVU zutreffend ausführt, handelt es sich bei der internen Erschliessung gemäss dem eingereichten Projekt jedoch gerade nicht um eine untergeordnete Baute (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligungen vom 25. Februar 2022, S. 3, act. 103). Im Gegenteil handelt es sich um eine betriebsnotwendige Baute, ohne welche das geplante Ladenlokal nicht betrieben werden kann, da sie der Erschliessung von 18 Pflichtparkplätzen (inklusive Behindertenparkplatz) dient und ein Befahren des Geländes, welches im Einbahnverkehr vorgesehen ist, ohne die nördliche Verkehrsfläche nicht mehr möglich ist. Dass der Knoten erst vor vier bis fünf Jahren ausgebaut wurde, hat auf die Beurteilung der internen Erschliessung als betriebsnotwendige und damit nicht untergeordnete Baute keinen Einfluss. Dieser Umstand könnte lediglich unter dem Kriterium des aktuellen Interesses berücksichtigt werden, welches jedoch kumulativ zum Vorliegen einer untergeordneten Baute erfüllt

sein muss. Da es sich jedoch eben nicht um eine untergeordnete Baute handelt, fällt eine Ausnahmegewilligung im Sinne von § 67a Abs. 1 BauG ausser Betracht.

5.4

Des Weiteren kann aus dem Vergleich mit der Nachbarparzelle Nr. ddd kein Recht auf Gleichbehandlung im Unrecht abgeleitet werden. Wie die Abteilung für Baubewilligungen BVU ausführt, wurde die entsprechende Bewilligung im Jahr 1996 und damit vor beinahe 30 Jahren erteilt. Heute würde eine entsprechende Baubewilligung voraussichtlich nicht mehr erteilt werden (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligungen vom 25. Februar 2022, S. 4, act. 102). Zudem befindet sich zwischen der Parzelle Nr. ddd und der K cd, anders als bei der Bauparzelle, eine nach Westen hin ansteigende Böschung, welche den Ausbau der Kantonsstrasse in diese Richtung erschweren würde. Die Situation auf Parzelle Nr. ddd ist somit nicht identisch mit jener auf der Bauparzelle. Für ein Recht auf Gleichbehandlung im Unrecht ist zudem erforderlich, dass eine eigentliche rechtswidrige Praxis der zuständigen Behörde besteht, von welcher diese nicht abweichen will (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Überarbeitete Auflage, Rz. 599). Beides ist vorliegend nicht der Fall, da ein einzelner Vergleichsfall nicht ausreicht, um eine Praxis zu begründen, und die Abteilung für Baubewilligungen BVU als zuständige Behörde erklärt, eine entsprechende Zustimmung würde heute voraussichtlich nicht wieder erteilt.

5.5

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Abteilung für Baubewilligungen BVU das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung gemäss § 67 BauG beziehungsweise § 67a BauG vorliegend zurecht verneint hat.

6. Fazit und Kosten

Nach dem Gesagten und unter Berücksichtigung der Akten kommt der Regierungsrat in Übereinstimmung mit der Abteilung für Baubewilligungen BVU und dem Gemeinderat zum Schluss, dass (1.) die geplante Direkterschliessung der Bauparzelle über die K ef nicht bewilligungsfähig ist, (2.) das geplante Ladenlokal nicht zonenkonform ist und (3.) für die im Unterabstand zur K cd liegende interne Erschliessung keine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig. Dies hat zur Folge, dass die Verfahrenskosten von der Beschwerdeführerin zu tragen sind (§ 31 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Ausserdem hat die Beschwerdeführerin der anwaltlich vertretenen Einwohnergemeinde ihre Parteikosten zu ersetzen (§ 32 Abs. 2 VRPG).

Die Parteikosten berechnen sich nach dem Dekret über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif) vom 10. November 1987 (AnwT). Dabei wird in vermögensrechtlichen Streitsachen auf den Streitwert abgestellt (§ 8a Abs. 1 AnwT), der in Baubewilligungssachen praxisgemäss 10 % der Bau-summe beträgt. Innerhalb der vorgesehenen Rahmenbeträge richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts sowie nach der Bedeutung und Schwierigkeit des Falls (§ 8a Abs. 2 AnwT). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag festgesetzt, in dem Auslagen und Mehrwertsteuer enthalten sind (§ 8c AnwT). Die Baukosten wurden vorliegend auf Fr. 1'400'000.– beziffert (vgl. Deckblatt Baugesuch, in den kommunalen Akten). Der Streitwert beträgt daher Fr. 140'000.–. Für Streitwerte über Fr. 100'000.– bis Fr. 500'000.– geht der Rahmen für die Entschädigung von Fr. 5'000.– bis 15'000.– (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 4 AnwT). Entsprechend der Bedeutung des Falls liegt die tarifgemässe Entschädigung für den genannten Streitwert in der Regel innerhalb eines

Bands von Fr. 5'200.– bis Fr. 10'500.–. Der mutmassliche Aufwand wird im vorliegenden Verfahren als durchschnittlich beurteilt, die Schwierigkeit als mittel. Dies ergibt für ein vollständig durchgeführtes Verfahren eine berechnete Grundentschädigung von Fr. 7'850.–. Da kein Augenschein durchgeführt wurde, rechtfertigt sich ein Abzug von 20 % (vgl. § 2 In Verbindung mit analog § 6 Abs. 1 AnwT). Für die zusätzliche Rechtsschrift (Duplik) ist sodann ein Zuschlag von 15 % gerechtfertigt. Ausserdem ist wegen des hohen Streitwerts in analoger Anwendung von § 12a Abs. 1 AnwT ein weiterer Abzug von 33 % angezeigt (AGVE 2011, S. 251 ff.). Die Parteientschädigung der obsiegenden Einwohnergemeinde beträgt somit aufgerundet Fr. 4'900.–.

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'500.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 758.80, insgesamt Fr. 3'258.80, werden der Beschwerdeführerin A. auferlegt. Abzüglich des bereits geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– hat diese somit noch Fr. 1'258.80 zu bezahlen.

3.

Die Beschwerdeführerin A. wird verpflichtet, der Einwohnergemeinde R. eine Parteikostenentschädigung von Fr. 4'900.– (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.