

## PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 5. Juli 2023

Versand: 11. Juli 2023

### Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-000880

**A.\_\_\_\_, Q.\_\_\_\_; Beschwerde vom 4. Januar 2022 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats Q.\_\_\_\_ vom 22. Oktober 2021/6. Dezember 2021 betreffend Baugesuch der B.\_\_\_\_ für Rückbau Wohnhaus und Neubau Gewerbehaus auf Parzelle aaa, an der Kxy; teilweise Gutheissung**

---

#### Sachverhalt

(...)

#### Erwägungen

##### 1. Ausgangslage

Die Bauparzelle grenzt südlich an die Kxy und östlich an die R-Strasse. Sie befindet sich in der Gewerbezone R., in welcher unter anderem das D-Geschäft der Beschwerdeführerin, eine Bäckerei sowie vier grosse Ladengeschäfte von Einzelhandelsketten angesiedelt sind. Die Erschliessung des Gebiets erfolgt zum einen über die S-Strasse und die R-Strasse, zum anderen über die X-Strasse und die Y-Strasse beziehungsweise Z-Strasse. Für das Gewerbegebiet R. gilt eine Erschliessungsplanpflicht, von der die Bauparzelle jedoch nicht erfasst ist.

Das zu beurteilende Bauprojekt sieht vor, auf Parzelle aaa eine Gewerbebaute zu errichten, die über eine zweistöckige Tiefgarage mit 67 Parkplätzen verfügt, welche über die auf der benachbarten Parzelle bbb bereits bestehende Tiefgarage erschlossen wird. Die Zufahrt in diese Tiefgarage erfolgt ab der Z-Strasse. Auf der Erdgeschossenebene sind im Aussenbereich 13 zusätzliche Parkplätze geplant. Der Verkehr soll von der R-Strasse her auf die Bauparzelle zufahren, im Einbahnregime um das Gebäude herumfahren und wiederum in die R-Strasse ausfahren. Zusätzlich ist für ausgewählte Fahrzeuge eine mit elektrischen Pollern gesicherte Ausfahrt direkt in die Kxy geplant. Die Baute soll im Erdgeschoss Platz für einen Gastronomiebetrieb bieten und in den Obergeschossen Büroräumlichkeiten sowie eine Wohnung beherbergen.

##### 2. Erschliessung

###### 2.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Gebiet R. sei nicht genügend erschlossen, weshalb die geplante Überbauung der Parzelle aaa nicht möglich sei. Die mangelnde Erschliessung der Bauparzelle sei durch den Regierungsrat bereits im Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2019-000593 vom 22. Mai 2019 festgestellt worden. An der Situation habe sich nichts geändert, weshalb auch heute das Bauprojekt wegen mangelnder Erschliessung abzuweisen sei. Daran ändere auch das von der

Bauherrin erstellte Betriebskonzept nichts, zumal dieses ohnehin nicht rechtsgültig als Auflage der Baubewilligung verfügt worden sei (vgl. Beschwerde, S. 5 f., act. 119 f.).

#### 2.1.1

Land ist erschlossen, wenn eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Art. 19 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG] vom 22. Juni 1979). Gemäss § 32 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 ist ein Grundstück erschlossen, wenn eine Zufahrt oder ein Zugang, die dem Zweck der Nutzung genügen, vorhanden sind oder mit der Baute oder Anlage erstellt werden. Strassen und Wege müssen so gebaut sein, dass sie ihren vorgesehenen Zweck erfüllen und doch dabei möglichst wenig Platz beanspruchen (§ 92 Abs. 1 BauG). In § 41 der Bauverordnung (BauV) vom 25. Mai 2011 bezeichnete der Regierungsrat verschiedene Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen und Fachleute (VSS) als Richtlinien für die Beurteilung der Beschaffenheit öffentlicher Strassen.

#### 2.1.2

Im Februar 2016 reichte die Bauherrin erstmals ein Baugesuch zur Überbauung der Parzelle aaa ein. Bereits gegen dieses Bauprojekt erhob die heutige Beschwerdeführerin Beschwerde beim Regierungsrat. Das Projekt hatte eine starke Ähnlichkeit mit dem vorliegend zu beurteilenden Bauprojekt, wobei im Erdgeschoss ein Schnellrestaurant geplant war, das über einen Drive-in Schalter verfügen sollte. Vorgesehen war ein rückwärtiges Anlieferungskonzept für Lastwagen (LKW), bei dem LKW über die X-Strasse, Y-Strasse und Z-Strasse zur R-Strasse und von dieser auf die Parzelle aaa zu fahren sollten. Mit Entscheid vom 22. Mai 2019, welcher durch das Verwaltungs- und das Bundesgericht bestätigt wurde, beurteilte der Regierungsrat die Erschliessung dieses Bauprojekts durch das Gebiet R.. Dabei hielt der Regierungsrat fest, bei dieser Wegführung seien diverse problematische Stellen gegeben. So sei insbesondere die Einmündung in die Z-Strasse wegen ungenügender Radien nicht durch LKW befahrbar. Die Z-Strasse sei für den Begegnungsfall LKW/LKW mit einer Strassenbreite von 5,20 m zu schmal, für den Begegnungsfall Personenwagen (PKW)/LKW unter Beachtung der einseitigen Seitenfreiheit knapp genügend. Einen weiteren Mangel erkannte der Regierungsrat in der Einmündung der Z-Strasse in die R-Strasse, da dort die Sichtzone durch einen gedeckten Velounterstand sowie durch Parkplätze, welche direkt an die R-Strasse grenzen, eingeschränkt war. Der Regierungsrat führte aus, die R-Strasse selbst sei mit 6,0 m zwar relativ breit, genüge aber aufgrund der fehlenden Seitenfreiheit durch den Gehweg und an den Strassenrand grenzende Parkfelder nicht den Anforderungen für den Begegnungsfall LKW/LKW (vgl. RRB Nr. 2019-000593 vom 22. Mai 2019 E. 3.1).

#### 2.1.3

Im Rahmen des Baugesuchsverfahrens für das vorliegend strittige Bauprojekt reichte die Bauherrin zunächst am 8. September 2020 ein Betriebskonzept (act. 35) ein, welches sie am 16. März 2021 (act. 16 der kommunalen Akten) ergänzte und mit Schreiben vom 10. September 2021 (act. 86) konkretisierte (gesamthaft fortan: Betriebskonzept). Gemäss diesem Betriebskonzept soll die Liegenschaft für PKW über die S-Strasse und die R-Strasse erschlossen werden. Für die Anlieferung für den Gastronomiebetrieb sowie für das Gewerbe sollen Kleintransporter täglich vor 06.00 Uhr morgens über die X-Strasse Zufahrt und direkt auf die S-Strasse wieder ausfahren. Sollte diese Ausfahrt nicht bewilligt werden, wäre alternativ auch eine Ausfahrt über die R-Strasse möglich. Weitere Anlieferungen während des Tages (das heisst nach 06.00 Uhr morgens) sollen mit kleinen Lieferwagen über die S-Strasse und die R-Strasse erfolgen, wobei die kleineren Lieferwagen auf den Ausstellplätzen parkieren und die Ware über den Warenlift oder den Personenaufzug ins Gebäude befördern können. Zufahrten mit LKW sollen keine erfolgen (vgl. Schreiben der Bauherrin vom 10. September 2021, S. 2, act. 85). Das Betriebskonzept war zunächst nicht als Auflage der Baube-

willigung verfügt worden und damit für die Bauherrin und den Grundeigentümer beziehungsweise allfällige Rechtsnachfolger – wie von der Beschwerdeführerin zutreffend vorgebracht – nicht bindend. Dieser Mangel wurde vom Gemeinderat mit Wiedererwägungsentscheid vom 14. März 2022 zwischenzeitlich aber behoben (vgl. Beilage 2 zur Beschwerdeantwort des Gemeinderats, act. 165), indem das Betriebskonzept auflagenweise in die Baubewilligung aufgenommen wurde.

Das auflagenweise verfügte Betriebskonzept hat zur Folge, dass die Ausführungen im RRB Nr. 2019-000593 vom 22. Mai 2019, E. 3.1, vorliegend nicht mehr relevant sind. Diese bezogen sich auf den Begegnungsfall LKW/LKW. Eine mangelnde Erschliessung für diesen Begegnungsfall kann nicht zur Abweisung eines Projekts führen, welches keinerlei LKW-Verkehr verursacht. Die Erschliessung hat vorliegend vielmehr dem tatsächlich vorgesehenen und zu erwartenden Verkehr zu genügen. Zur Ermittlung der erforderlichen Strassenbreite dienen die Normen VSS 40 200a "Geometrisches Normalprofil; Allgemeine Grundsätze, Begriffe und Elemente" vom 31. März 2019 und VSS 40 201 "Geometrisches Normalprofil; Grundabmessungen und Lichtraumprofil der Verkehrsteilnehmer" vom 31. März 2019 (§ 41 Abs. 1 lit. g und h BauV). Hierbei werden zu den massgeblichen Grundabmessungen – jeweils auf die Geschwindigkeit abgestimmt – ein beidseitiger Bewegungs- und je nach gegebener Seitenfreiheit ein Sicherheitszuschlag addiert. Das Betriebskonzept hält fest, dass *"einzelne Zufahrten mit Kleintransportern (täglich vor 6.00 Uhr für die Anlieferung Gastro und Gewerbe 1.–3. OG) [...] über die X-Strasse"* erfolgen (Betriebskonzept, S. 2, act. 85). Es ist davon auszugehen, dass diese Zufahrten ab der X-Strasse jeweils über die Y-Strasse, Z-Strasse und R-Strasse zur Bauparzelle hin erfolgen sollen und nicht über die S-Strasse und R-Strasse geplant sind. Das Betriebskonzept unterscheidet zwischen PKW, Kleintransporter und (kleinen) Lieferwagen. Aufgrund der Systematik des Betriebskonzepts ist davon auszugehen, dass ein Kleintransporter von seiner Grösse her zwischen einem PKW und einem (kleinen) Lieferwagen liegen soll. Eine Fahrzeugkategorie "Kleintransporter" findet sich in den massgeblichen VSS-Normen jedoch nicht. Die im vorangegangenen Verfahren als problematisch erachtete Z-Strasse weist eine Breite von 5,20 m auf und ist somit für den Begegnungsfall PKW/LKW unter der Berücksichtigung einer einseitigen Seitenfreiheit ausreichend (vgl. RRB Nr. 2019-000593 vom 22. Mai 2019 E. 3.1). Davon ausgehend, dass die für die morgendlichen Zufahrten vorgesehenen Kleintransporter die Dimensionierung eines PKW nicht oder nur geringfügig überschreiten, ist somit die Erschliessung auch für diese Fahrzeuge in Übereinstimmung mit der Abteilung Verkehr BVU, welche das Betriebskonzept als genügend beurteilte (Stellungnahme vom 7. September 2022, S. 3, act. 157), als ausreichend anzusehen. Dies insbesondere unter Berücksichtigung dessen, dass diese Zufahrten früh morgens vor der Öffnung der angesiedelten übrigen Läden erfolgen, wenn die Belastung des Gebiets aufgrund des fehlenden Publikumsverkehrs äusserst gering ist. Auch der Begegnungsfall mit anderen Anlieferungsfahrten, welche mit LKW erfolgen, kann als eher unwahrscheinlich angesehen werden, da die Supermärkte die Anlieferungen in der Regel nicht vor 06.00 Uhr morgens erhalten dürften. Hinzu kommt, dass es sich lediglich um einzelne Fahrten von Kleintransportern handelt, welche ab der X-Strasse durch das Gebiet R. erfolgen. Darüber hinaus wurde die im RRB Nr. 2019-000593 vom 22. Mai 2019, E. 3.1, bemängelte Situation an der Einmündung der Z-Strasse in die R-Strasse inzwischen verbessert. So wurde der gedeckte Velounterstand, der sich im Bereich der Sichtzone befand, ebenso entfernt wie die Parkplätze am Strassenrand, welche die Sicht behindern haben. Somit spricht auch dies nicht mehr gegen die genügende Erschliessung der Bauparzelle. Aufgrund des Betriebskonzepts ist daher davon auszugehen, dass die Erschliessung und insbesondere auch die Z-Strasse, welche im RRB Nr. 2019-000535 vom 22. Mai 2019 hauptsächlich als problematisch erachtet wurde, hinsichtlich ihrer Breite den Anforderungen des konkret geplanten Projekts genügt.

#### 2.1.4

Das Betriebskonzept hält des Weiteren fest, dass die Fahrzeuge, welche vor 06.00 Uhr morgens Waren anliefern, über die durch elektrische Poller gesicherte Zufahrt direkt auf die S-Strasse ausfahren werden. Hierbei hält die Bauherrin fest, dass alternativ auch eine Ausfahrt über die R-Strasse

möglich sei (vgl. Schreiben der Bauherrin vom 10. September 2022, S. 2, act. 85). Die Abteilung Verkehr BVU äusserte sich in ihrer Stellungnahme vom 7. März 2022 (S. 3, act. 157) ablehnend zur direkten Ausfahrt in die S-Strasse. Die Fachabteilung führte dazu aus, Dispositivziffer 3 der kantonalen Zustimmung vom 22. Oktober 2022 (act. 95), wonach die direkte Ausfahrt auf die Kxy nur durch Fahrzeuge der Ver- und Entsorgung erfolgen dürfe, beziehe sich einzig auf schwere Fahrzeuge und damit auf Lastwagen. Diese würden mehr Platz zum Manövrieren brauchen, weshalb ihnen das Umfahren des geplanten Gebäudes – wenn überhaupt – nur sehr langsam möglich sei. Da das Betriebskonzept vorsehe, dass keine Zufahrten mit LKW erfolgen, sei die direkte Ausfahrt in die S-Strasse vorliegend nur für schwere Fahrzeuge der Kehrriichtabfuhr erlaubt. Entgegen der Ansicht der Abteilung Verkehr BVU ergibt sich diese Auffassung jedoch weder aus der kantonalen Zustimmung noch aus der kommunalen Baubewilligung in genügender Klarheit. Satz 1 der Dispositivziffer 3 der kantonalen Zustimmung vom 22. Oktober 2022 ist folglich dahingehend zu präzisieren, dass nur Lastwagen der Ver- und Entsorgung (vorliegend nur Kehrriichtabfuhr) direkt über die mit elektrischen Pollern gesicherte Ausfahrt auf die S-Strasse einmünden dürfen.

#### 2.1.5

Das Betriebskonzept sieht sodann vor, dass tagsüber (das heisst nach 06.00 Uhr morgens) Anlieferungen mit kleinen Lieferwagen über die S-Strasse und R-Strasse erfolgen. Massgeblich ist somit diesbezüglich der Begegnungsfall Lieferwagen/LKW. Bei diesem Begegnungsfall ergibt sich eine minimale Strassenbreite von 5,40 m, welche sich zusammensetzt aus der Grundabmessung für Lieferwagen (2,20 m), dem zweifachen Sicherheitszuschlag (2 x 0,20 m), der Grundabmessung für Lastwagen (2,50 m) und einem einfachen Sicherheitszuschlag (0,30 m). Da die R-Strasse auf der der Bauparzelle zugewandten Strassenseite den eingereichten Bauplänen zufolge auch nach Ausführung des Bauprojekts über eine einseitige Seitenfreiheit verfügt, kann der Sicherheitszuschlag für diese Seite weggelassen werden (vgl. VSS 40 200a und VSS 40 201). Damit ergibt sich, dass die rund 6,00 m breite R-Strasse im Einmündungsbereich in die S-Strasse für den Begegnungsfall Lieferwagen/LKW ausreichend ausgebaut ist. Der Ausbaustand entspricht in diesem Punkt somit dem im Betriebskonzept vorgesehenen Anlieferungsplan und die Erschliessung ist folglich auch in dieser Hinsicht als ausreichend anzusehen.

#### 2.1.6

Mit teilweisem Wiedererwägungsentscheid vom 14. Mai 2022 (vgl. Beilage 2 zur Beschwerdeantwort des Gemeinderats, act. 165) ergänzte der Gemeinderat die Baubewilligung um die Auflage, dass die verkehrsmässige Erschliessung gemäss dem Betriebskonzept zu erfolgen habe. Damit machte der Gemeinderat das Betriebskonzept für die Bauherrin verbindlich und diese hat sich daran zu halten. Dies gilt aber nicht nur für die Bauherrin, sondern auch für den Grundeigentümer und allfällige Rechtsnachfolgende, haftet doch eine Baubewilligung als sachbezogene Bewilligung am Grundstück, mit dem sie bei einer Handänderung übertragen wird. Zwar wendet die Beschwerdeführerin zu Recht ein, das Betriebskonzept sei insbesondere für die künftige Mieterschaft der Gewerbeliegenschaft nicht unmittelbar verbindlich (vgl. Beschwerde S. 6, act. 118). Dies ist jedoch nicht erforderlich, da die jeweilige Grundeigentümerin beziehungsweise der jeweilige Grundeigentümer verpflichtet ist, für die Einhaltung der Auflage zu sorgen und der Gemeinderat, sollte eine Mieterin oder ein Mieter das Betriebskonzept nicht einhalten, jederzeit gegenüber der Eigentümerschaft Massnahmen ergreifen kann. Es liegt also im Interesse der Bauherrin beziehungsweise des Grundeigentümers, die Verpflichtung zur Einhaltung des Betriebskonzepts über die Mietverträge an ihre künftige Mieterschaft weiterzugeben. Die Auflage in der Baubewilligung stellt sodann eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar, welche auch gegenüber den Rechtsnachfolgenden der Bewilligungsnehmerin beziehungsweise des Grundeigentümers durchgesetzt werden kann. Weil diese – insbesondere da eine Anlieferung mit LKW nicht möglich ist – mitunter grosse Auswirkungen auf allfällige Rechtsnachfolgende haben kann, besteht ein erhöhtes Interesse an der Rechtssicherheit. Deshalb ist die vom Gemeinderat wiedererwägungsweise verfügte Auflage "Ziffer 61<sup>bis</sup>: Die verkehrsmässige Erschliessung hat gemäss dem Betriebskonzept vom 16. März 2021/ergänzt mit Schreiben vom

10. September 2021 (Ziffer 8) zu erfolgen." analog der kantonalen Praxis zum Beseitigungsrevers gemäss § 163 Abs. 1 lit. a BauG im Grundbuch anzumerken. Der kommunale Entscheid ist mit einer entsprechenden Auflage zu ergänzen.

## 2.2

Neben der Strassenbreite müssen Erschliessungen auch hinsichtlich der aufnehmbaren Verkehrsmenge für die vorgesehene Nutzung ausreichend sein. Das Gebiet R. gilt als verkehrsmässig überlastet, weshalb anlässlich der Revision der Nutzungsplanung im Jahr 2022 (von der Gemeindeversammlung beschlossen am 10. Juni 2021 und durch den Regierungsrat genehmigt am 6. April 2022) eine Erschliessungsplanpflicht eingeführt wurde. Von dieser Erschliessungsplanpflicht wird Parzelle aaa jedoch gerade nicht erfasst. Dabei war sich die Gemeinde neben der Erschliessungsproblematik auch den Überbauungsplänen der Bauherrin bewusst. Dies nicht nur, da diese bereits vor der Anpassung der Bau- und Nutzungsordnung (BNO) ein ähnliches Bauprojekt wie das vorliegende eingereicht hatte, sondern auch, weil das vorliegend strittige Bauprojekt bereits eingereicht wurde, bevor die neue Nutzungsordnung beschlossen wurde. Bei der Ausarbeitung der BNO entschied die Gemeinde somit bewusst, dass eine Überbauung der Parzelle aaa unabhängig von der erschliessungsmässigen Lage im Gebiet R. grundsätzlich möglich bleiben soll. Es bleibt zu prüfen, ob die konkret geschaffene zusätzliche Verkehrsbelastung der Erteilung einer Baubewilligung entgegensteht.

### 2.2.1

Das zu beurteilende Bauprojekt verfügt über 80 Parkplätze, wovon 67 in der Tiefgarage liegen, welche über die Z-Strasse angefahren wird. Die 67 Tiefgaragenparkplätze sind wiederum aufgeteilt in neun Parkplätze für den Gastronomiebetrieb, 57 Parkplätze für die Gewerberäumlichkeiten in den Obergeschossen und ein Parkplatz für die Wohnung. Von den auf die Gewerberäumlichkeiten entfallenden 57 Tiefgaragenparkplätzen sind gemäss der von der Bauherrin erstellten Parkplatzberechnung 16 Parkplätze für Mitarbeitende und 41 Parkplätze für Besuchende geplant (vgl. act. 16 der kommunalen Akten). Hierbei handelt es sich wahrscheinlich um einen Verschieb; die Verteilung dürfte tatsächlich gerade umgekehrt sein, nämlich 41 Parkplätze für Mitarbeitende und 16 Parkplätze für Besuchende. Dies würde den Vorgaben gemäss Tabelle 1 VSS 64 281 entsprechen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Räumlichkeiten teilweise durch kundenintensive Dienstleistungsbetriebe und teilweise durch übrige Dienstleistungsbetriebe genutzt werden. Entsprechend wurde für die Berechnung der Kundenparkplätze der Mittelwert von 0,75 gewählt.

Die beschriebene Verteilung der Parkplätze auf Mitarbeitende, Besuchende und den Gastronomiebetrieb führt dazu, dass die Parkplätze in der Tiefgarage unterschiedlich intensiv genutzt werden und somit die Erschliessung mit unterschiedlich vielen täglichen Fahrten belasten. So werden die Angestellten in der Regel zu Beginn des Arbeitstags anfahren und nach Ende des Arbeitstags wieder wegfahren. Zusätzliche Fahrten in der Mittagspause dürften angesichts der in der Umgebung vorhandenen Verpflegungsmöglichkeiten die Ausnahme bilden. Sodann ist auch die Teilzeitarbeit zu berücksichtigen, welche dazu führt, dass nicht alle Mitarbeitenden an allen Tagen arbeiten, sowie der Umstand, dass ein Teil der Mitarbeitenden mit dem öffentlichen Verkehr oder zu Fuss anreist. Die 41 Mitarbeiterparkplätze dürften somit durchschnittlich jeweils zwei Fahrten pro Tag verursachen. Auch die Besucherparkplätze für die Büroräumlichkeiten in den Obergeschossen dürften erfahrungsgemäss nur wenige Fahrten täglich generieren. Die Fahrten durch die Kunden der Büroräumlichkeiten dürften sodann in der Regel nur zu den üblichen Bürozeiten anfallen, somit insbesondere nicht an den Wochenenden und selten nach 17.00 Uhr. Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass die neun Parkplätze, welche in der Tiefgarage für den Gastronomiebetrieb zur Verfügung stehen, in der Regel jeweils erst angefahren werden, wenn die Aussenparkplätze, welche direkt über die R-Strasse erschlossen sind, besetzt sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Aussenbereich insgesamt 13 Parkplätze zur Verfügung stehen, wobei es sich bei fünf davon um Parkplätze handelt, welche über den Pflichtbedarf hinausgehen. Da für den Gastronomiebetrieb insgesamt nur 17 Parkplätze erforderlich sind, ist davon auszugehen, dass sich die Besuchenden des Gastronomiebetriebs

hauptsächlich auf die Aussenparkplätze verteilen werden. Der durch den Gastronomiebetrieb auf der Erschliessung – insbesondere auf der Z-Strasse – verursachte Mehrverkehr kann daher als sehr gering angesehen werden. Des Weiteren ist zu beachten, dass im vorliegenden Projekt kein Abzug aufgrund des Standorttyps gemäss VSS 60 290 erfolgte, sondern die volle Anzahl an Parkplätzen eingeplant ist. Die Anreise mit dem öffentlichen Verkehr beziehungsweise mit dem Langsamverkehr ist daher nicht berücksichtigt. Entsprechend werden die geplanten Parkfelder nicht voll ausgelastet sein.

### 2.2.2

Die derzeitige Belastung der Erschliessung ergibt sich aus den umliegenden Verkaufsgeschäften mit insgesamt rund 600 Parkplätzen (vgl. RRB Nr. 2019-000593 vom 22. Mai 2019 E. 3.2). Bei drei der vier grossen Verkaufsgeschäfte, die im Gebiet R. angesiedelt sind, handelt es sich um Lebensmittelgeschäfte, welche gemäss Tabelle 1 der VSS 64 281 zu den kundenintensiven Geschäften zählen. Bei Kundenparkplätzen von solchen Verkaufsgeschäften wechselt die Belegung der Parkplätze aufgrund der relativ kurzen Verweildauer in den Geschäften häufiger, so dass ein und derselbe Parkplatz pro Tag mehrmals belegt wird und somit auch mehr Fahrten verursacht. Die durch Parkplätze einer Einkaufsmöglichkeit verursachte Belastung der Erschliessung ist demnach pro Parkplatz höher als diejenige, welche durch Parkplätze von Dienstleistungsbetrieben erzeugt wird. Dies gilt auch, wie soeben dargelegt, für die Parkplätze des zu beurteilenden Bauprojekts, welches vergleichsweise wenige Fahrten pro Parkplatz verursacht.

### 2.2.3

Dass das Gebiet R. verkehrsmässig überlastet ist, ist unbestritten. Entsprechend sind bereits Massnahmen geplant – und teilweise umgesetzt – welche zu einer Entlastung führen sollen (vgl. Beilage 6 zur Beschwerdeantwort des Gemeinderats, act. 165). Diese Überlastung besteht unabhängig der Realisierung des vorliegenden Projekts. Wie dargelegt, ist zudem der durch das geplante Bauprojekt zusätzlich entstehende Verkehr deutlich geringer als der bereits bestehende Verkehr. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine Baubewilligung nicht aufgrund einer mangelnden Erschliessung verweigert werden, wenn dieser Mangel nicht durch das zu beurteilende Projekt verursacht wird. Es besteht mitunter ein Ermessensspielraum und es ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_246/2009 vom 1. Februar 2010 E. 3.2.1). Vorliegend sieht das Projekt 67 Parkplätze vor, welche über die Z-Strasse erschlossen werden. Die 13 im Aussenbereich des geplanten Gebäudes liegenden Parkplätze können vernachlässigt werden, weil diese aufgrund der Verkehrslage im Gebiet R. vermutlich hauptsächlich über die S-Strasse und R-Strasse angefahren werden. Diese werden daher nur für wenige Meter über die R-Strasse erschlossen und werden das Gebiet R. damit praktisch nicht belasten. Verglichen mit den bereits vorhandenen rund 600 Parkplätzen verursacht das zu beurteilende Bauprojekt somit eine Zunahme an Parkplätzen von rund 11 %. Wie vorstehend ausgeführt verursachen diese neuen Parkplätze verglichen mit den bereits bestehenden Parkierungsmöglichkeiten für Lebensmittelläden und andere Einkaufsmöglichkeiten eine deutlich geringere Verkehrsbelastung. Hinzu kommt, dass das vorgesehene Bauprojekt im Unterschied zu den bestehenden Betrieben keinerlei LKW-Verkehr verursacht. Der problematische Begegnungsfall LKW-LKW, für welchen insbesondere die Z-Strasse nicht genügend ausgebaut ist (vgl. RRB Nr. 2019-000593 vom 22. Mai 2019 E.3.1), wird somit allein durch die bereits bestehenden Betriebe verursacht. Es wäre daher unverhältnismässig, ein Baugesuch abzuweisen, welches mitunter den wenigsten Verkehr im betroffenen Gebiet verursacht, wenn die Überlastung bereits aufgrund der deutlich verkehrintensiveren bestehenden Nutzungen vorhanden ist. Dies korrespondiert im Übrigen auch mit dem Entscheid des Gemeinderats, die Bauparzelle von der Erschliessungsplanpflicht auszunehmen. Eine Verweigerung der Baubewilligung aufgrund der verkehrsmässigen Erschliessung würde dagegen einer Unterstellung der Bauparzelle unter die Erschliessungsplanpflicht gleichkommen. Die bereits bestehende verkehrsmässige Überlastung des Gebiets R. kann nicht dazu führen, dass jegliches Bauprojekt, unbeschrieben der tatsächlich dadurch verursachten Mehrbelastung allein aufgrund der Tatsache, dass ein Mehrverkehr generiert wird, bewilligungsunfähig wird. Gleiches ergibt sich aus der der Beschwerdeführerin erteilten Baubewilligung

für einen Abstellplatz von 98 Fahrzeugen auf der Parzelle ccc. Die Rechtsabteilung BVU kam in ihrem Entscheid vom 19. Februar 2020, E. 7, zum Schluss, dass diese Abstellplätze lediglich ein geringes Verkehrsaufkommen verursachen würden, wobei eine zusätzliche Verkehrsbelastung nicht gänzlich ausgeschlossen wurde (vgl. Entscheid des Departements BVU 20.372 vom 19. Februar 2020, E. 7). Des Weiteren sind seitens der Gemeinde bereits Bestrebungen im Gang, die Verkehrssituation im Gebiet R. zu verbessern. Diverse Massnahmen wurden dabei bereits umgesetzt. So wurde insbesondere die Situation mit den Sichtzonen bei der Einmündung der Z-Strasse in die R-Strasse verbessert und für das Gebiet Tempo 30 eingeführt. Hinzu kommt, dass auch die für Fragen des Verkehrs und der Verkehrsbelastung zuständige Abteilung Verkehr BVU die Erschliessung vorliegend als ausreichend beurteilt (vgl. Stellungnahme vom 7. März 2022, Seite 3, act.157).

#### 2.2.4

Das geplante Bauprojekt führt nach dem Gesagten lediglich zu geringem Mehrverkehr. Angesichts der bestehenden Überlastung und der deutlich höheren Belastung des Gebiets durch die bereits vorhandenen Betriebe genügt dieser Mehrverkehr nicht, um die Baubewilligung zu verweigern. Dies umso mehr, als die Parzelle unter Kenntnis der Situation anlässlich der Revision der Nutzungsplanung im Unterschied zum übrigen Gebiet nicht der Erschliessungsplanpflicht unterstellt wurde.

### 3. Ausbau Knoten S-Strasse/R-Strasse

Entgegen den Befürchtungen der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde, S. 6, act. 118) besteht keine Gefahr, dass das vorliegende Bauprojekt den Ausbau der S-Strasse negativ präjudiziert. Gerade um den Ausbau von Strassen zu gewährleisten, sieht die Baugesetzgebung Strassenabstände vor, welche von Bauten einzuhalten sind (vgl. § 111 BauG). Eine darüber hinausgehende Freihaltung zugunsten eines allfälligen Strassenausbaus ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Die Abstände werden vorliegend zwar teilweise unterschritten, dabei handelt es sich jedoch um untergeordnete Bauten, welche gemäss Ziffer 10 der kantonalen Zustimmung (act. 94) mit einem Beseitigungsrevers belegt und somit bei Aufforderung durch die jeweilige Eigentümerschaft auf eigene Kosten zu beseitigen sind. Darüber hinaus führt die Abteilung Tiefbau BVU aus, dass derzeit keine über den Strassenabstand hinausgehende wesentliche Beanspruchung der Parzellen aaa und ddd durch den Ausbau des Knotens vorgesehen ist. Gemäss dem aktuellen Vorprojekt würden einzig die Rabatten sowie die direkte Ausfahrt in die Kantonsstrasse Kxy auf der Parzelle aaa vom Ausbau beansprucht werden. Ein Kreisverkehr sei nicht geplant (vgl. Stellungnahme der Abteilung Tiefbau BVU, Seite 2, act. 160). Damit besteht keine Veranlassung, dem zu beurteilenden Projekt aus Gründen der Ausbausicherheit die Bewilligung zu verweigern.

### 4. Kostenverlegung

#### 4.1

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007).

Entsprechend dem Obsiegen und Unterliegen sind auch die Parteikosten auf die Parteien zu verlegen (§ 32 Abs. 2 VRPG). Eine Parteientschädigung ist allerdings nach der vom Verwaltungsgericht angewandten Quotenregelung nur der Partei zuzusprechen, welche mehrheitlich obsiegt. Die Quoten werden verrechnet (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2009, Seite 278).

## 4.2

Gemäss Dispositivziffer 2 des Zwischenentscheids vom 2. Juni 2022 betreffend getrennte Verfahrensinstruktion sind die Kosten des Zwischenentscheids zusammen mit den Kosten des Hauptverfahrens zu verlegen. Der Zwischenentscheid befasste sich mit dem Verfahrensantrag der Bauherrin, die beiden Beschwerdeverfahren gegen die Baubewilligung seien getrennt weiterzuführen. Der Rechtsdienst des Regierungsrats entschied über diesen Antrag in eigener Kompetenz und ohne vorgängige Anhörung der übrigen Verfahrensbeteiligten. Der Verfahrensantrag wurde abgewiesen, womit die Bauherrin in diesem Punkt als vollständig unterliegend anzusehen ist und entsprechend die Verfahrenskosten für den Zwischenentscheid zu tragen hat (§ 31 Abs. 2 VRPG). Da zum Zwischenentscheid keine vorgängige Anhörung der übrigen Parteien stattgefunden hat, sind diesen keine zusätzlichen Parteikosten entstanden. Demnach sind für das Zwischenentscheidungsverfahren keine Parteientschädigungen auszurichten.

## 4.3

Bezüglich des Hauptentscheids ist nach dem Gesagten festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag auf Aufhebung der Baubewilligung nicht durchzudringen vermag. Die angefochtene Baubewilligung erwies sich jedoch als mangelhaft und ist durch mehrere Auflagen zu ergänzen. So hat der Gemeinderat während des laufenden Beschwerdeverfahrens von sich aus das Betriebskonzept wiedererwägungsweise mittels einer zusätzlichen Auflage für verbindlich erklärt. Wäre dies nicht geschehen, hätte diese Auflage im Rahmen des vorliegenden Entscheids verfügt werden müssen. Mit dem vorliegenden Entscheid ist sodann die Präzisierung vorzunehmen, dass es nur Lastwagen der Ver- und Entsorgung (vorliegend nur Kehrrichtabfuhr) gestattet ist, direkt in die Kxy auszufahren. Zudem ist im kommunalen Entscheid eine zusätzliche Auflage anzubringen, wonach die Auflage Ziffer 61<sup>bis</sup> des gemeinderätlichen Entscheids im Grundbuch anzumerken ist. In der Summe führen diese notwendigen Ergänzungen zu einem hälftigen Obsiegen der Beschwerdeführerin.

Verfahrenskosten werden den Behörden gemäss § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben. Ein solcher Grund kann den Behörden vorliegend nicht vorgeworfen werden, auch wenn nicht nachvollziehbar ist, weshalb der Gemeinderat das Betriebskonzept erst wiedererwägungsweise für verbindlich erklärt hat. Zumal die Abteilung Verkehr BVU ausdrücklich darauf hingewiesen hatte, dass eine Zustimmung zum Bauprojekt nur unter der Auflage erfolgen kann, dass das Betriebskonzept für verbindlich erklärt wird. Dementsprechend sind die Verfahrenskosten des Hauptentscheids nach Massgabe des jeweiligen Obsiegens und Unterliegens je hälftig der Bauherrin und der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

Vorliegend sind die Bauherrin, der Gemeinderat und die Beschwerdeführerin anwaltlich vertreten. Entsprechend dem je hälftigen Obsiegen und Unterliegen haben die Parteien sich daher je hälftig die entstandenen Parteikosten zu ersetzen. Die Quoten werden verrechnet, womit jede Partei ihre eigenen Parteikosten selbst zu tragen hat.

## Beschluss

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid der Abteilung für Baubewilligungen BVU/Gemeinderats Q. vom 22. Oktober 2021/6. Dezember 2021 wie folgt angepasst:

a)

Das Dispositiv des Entscheids des Gemeinderats Q. vom 6. Dezember 2021 wird wie folgt ergänzt:

"Ziff. 61<sup>ter</sup> Die vorstehende Eigentumsbeschränkung gemäss Ziffer 61<sup>bis</sup> (Betriebskonzept) wird gestützt auf § 163 Abs. 1 lit. a BauG im Grundbuch auf der Parzelle aaa angemerkt. Der Gemeinderat veranlasst die Anmerkung nach Rechtskraft der Baubewilligung auf Kosten der Gesuchstellerin."

b)

Dispositivziffer 3 Satz 1 des Entscheids der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 22. Oktober 2021 wird wie folgt präzisiert (Änderungen in kursiver Schrift):

"3. Die direkte Ausfahrt auf die Kxy darf nur von *Lastwagen* der Ver- und Entsorgung (*vorliegend nur Kehrichtabfuhr*) erfolgen. [...]".

2.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

3.

a)

Die Verfahrenskosten des Zwischenentscheids von pauschal Fr. 500.– (inklusive Kanzleigebühr und Auslagen) werden der Bauherrin B. auferlegt.

b)

Die Ausrichtung von Parteientschädigungen für den Zwischenentscheid entfällt.

4.

a)

Die Verfahrenskosten des Hauptverfahrens bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 3'000.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 637.20, insgesamt Fr. 3'637.20, werden je hälftig, das heisst mit je Fr. 1'818.60, der Bauherrin B. und der Beschwerdeführerin A. auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin A. geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird dieser im Umfang von Fr. 181.40 aus der Staatskasse zurückerstattet.

b)

Die Ausrichtung von Parteientschädigungen für das Hauptverfahren entfällt.