

AG_GERICHTE AGVE_2006_32 vom 13. Januar 2006

AG Gerichte, 2006-01-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_gerichte_AGVE_2006_32

FR: AG_GERICHTE AGVE_2006_32 du 13 janvier 2006

IT: AG_GERICHTE AGVE_2006_32 del 13 gennaio 2006

Regeste

Planungszone und Baubewilligungsverfahren. - Rechtswirkungen einer Planungszone (Erw. 2.4). - Auswirkungen einer Planungszone auf ein Baubewilligungs- und Baubeschwerdeverfahren; anwendbares Recht (Erw. 2.5 und 3).

Volltext

146 Verwaltungsgericht 2006 kolorierte Föhrenweg zum Baugebiet (W2) gehört. Dies stimmt im Übrigen mit dem Grundsatz überein, dass Erschliessungsanlagen für in der Bauzone gelegene (Wohn-)Bauten grundsätzlich zur Bauzone gehören (BGE vom 18. Oktober 2004 [1A.10/2004; 1P.34/2004], Erw. 3.5). Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass der Pla- nungssperimeter des Erschliessungsplanes "Föhrenweg" innerhalb der der Bauzone liegt und Art. 24 RPG nicht zur Anwendung gelangt. 32 Planungszone und Baubewilligungsverfahren. - Rechtswirkungen einer Planungszone (Erw. 2.4). - Auswirkungen einer Planungszone auf ein Baubewilligungs- und Baubeschwerdeverfahren; anwendbares Recht (Erw. 2.5 und 3). Urteil des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 13. Januar 2006 in Sachen St. gegen den Regierungsrat. Aus den Erwägungen 2.4. § 59 Abs. 1 BauG verpflichtet die Baubehörden, ein Bauvorha- ben auf Übereinstimmung mit den öffentlichen Rahmenbedingungen für die Bautätigkeit, einschliesslich allfälliger Planungszone, zu überprüfen (AGVE 2000, S. 247; Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, § 150 N 1). Gemäss § 29 Abs. 2 Satz 2 BauG dürfen Baubewilligungen in einer Planungszone erteilt werden unter der Voraussetzung, dass sie die Verwirklichung der neuen Pläne und Vorschriften nicht erschweren (siehe auch Art. 27 Abs. 1 Satz 2 RPG). Die Planungszone bewirkt daher, dass in den von ihr betroffenen Gebieten die Anwendung des geltenden Rechts im Hinblick auf anstehende Planungsvorhaben ausgesetzt wird. Baubewilligungen in einem Gebiet mit Planungs- zone können deshalb nur erteilt werden, wenn sie die planerische Neuordnung nicht beeinträchtigen (sogenannte negative Vorwirkung; siehe dazu Alexander Ruch, in: Heinz Aemisegger / Alfred Kuttler /

2006 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 147 Pierre Moor / Alexander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesge- setz über die Raumplanung [RPG-Kommentar], Zürich 1999, Art. 27 N 45 ff. mit Hinweisen). Eine Planungszone hat somit nicht die Wir- kung eines allgemeinen oder absoluten Bauverbots. Sie wirkt sich auch nicht hemmend auf das Baubewilligungsverfahren aus. Die Sperrwirkung der Planungszone beschränkt sich auf negative, präju- dizierende Auswirkungen von Bauvorhaben auf die sich im Gang be- findliche Planung (siehe AGVE 1992, S. 340 für die allgemeine Bausperre nach § 148 aBauG, welche im Rahmen der Revision von § 29 BauG abgelöst wurde [Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 21. Mai 1990 zum Baugesetz, S. 21]). Nach diesen Vorschriften ist in einem Baubewilligungs- und - aufgrund des Devolutiveffekts einer

Baubeschwerde (vgl. § 3 Abs. 2 VRPG i.V.m. §§ 45 ff. VRPG) - auch im Rechtsmittelverfahren deshalb jeweils zu prüfen, ob und inwieweit ein Bauvorhaben die Planungsabsichten oder -ziele einer Nutzungsplanrevision tatsächlich behindert oder erschwert. Fehlt einem Bauvorhaben jegliche negative Präjudizwirkung für die vorgesehene Nutzungsplanänderung und entspricht es der geltenden Bau- und Nutzungsordnung, ist die Baubewilligung auch in einer Planungszone zu erteilen (siehe AGVE 1992, S. 340).

Unzulässig ist die Erteilung einer Baubewilligung, welche sich nur auf zukünftiges, noch nicht in Kraft getretenes Recht stützt. Eine positive Vorwirkung der zukünftigen Bau- und Nutzungsordnung (siehe dazu Ruch, a.a.O., Art. 27 N 47 ff.; AGVE 1992, S. 356 f. mit Hinweisen) ist mit dem Legalitätsprinzip unvereinbar. Steht nur ein (einziges) konkretes Bauvorhaben mit der vorgesehenen Nutzungsplanung in Widerspruch, sieht § 30 BauG die Möglichkeit eines "Zurückstellens" des Baugesuches vor. Nach der Rechtsprechung kann das "Zurückstellen" eine vorläufige Abweisung oder eine Sistierung des Verfahrens durch die Baubewilligungs- oder Rechtsmittelbehörden bedeuten (AGVE 1993, S. 372; siehe auch den Entscheid des Regierungsrats in AGVE 1995, S. 554). Durch den Erlass einer Planungszone wird das Vertrauen der Grundeigentümer in das geltende Recht beseitigt. Sie haben zur Kenntnis zu nehmen, dass sich die Rechtslage ihrer Grundstücke verändern soll und Baubewilligungen nur erteilt werden können,

148 Verwaltungsgericht 2006 wenn feststeht, dass das Bauvorhaben den künftigen planungsrechtlichen Festlegungen nicht widerspricht. Die Planungsabsichten kommen in Vorstellungen oder Entwürfen über die neue Nutzungsordnung zum Ausdruck, welche die Planungsbehörden nicht verpflichtend binden und die sich im Verlaufe einer Nutzungsplanrevision ändern können (BGE vom 3. November 1982, in: ZBl 1983, S. 545; Ruch, a.a.O., Art. 27 N 29). Entsprechend dem Zweck der Planungszone (Sicherungsmittel) und dem Planungsvorgang sind daher nicht allein die bei Erlass oder Anordnung einer Planungszone herrschenden Planvorstellungen massgebend, sondern die im Verlaufe des Planungsprozesses gewonnenen Ansichten oder neuen Planungsideen und -absichten ebenfalls zu berücksichtigen. Bei der Prüfung eines Bauvorhabens und der Überprüfung einer Baubewilligung hinsichtlich der negativen Vorwirkung sind daher immer die im Zeitpunkt der Beurteilung aktuellen, insbesondere auch seit Erlass der Planungszone veränderten Planvorstellungen massgebend.

2.5. Von den allgemeinen Rechtswirkungen einer Planungszone auf Bauvorhaben (siehe vorne Erw. 2.4) zu unterscheiden sind die Folgen der Anwendung der Planungszone auf ein konkretes Baugesuch, ein laufendes Baubewilligungsverfahren (siehe hinten Erw. 2.5.1) und auf ein hängiges Rechtsmittelverfahren über eine Baubewilligung (siehe hinten Erw. 2.5.2).

2.5.1. Je nach Bauvorhaben, dem Gegenstand eines Baugesuchs, dem Inhalt oder Zeitpunkt des Erlasses einer Planungszone, können in der Rechtsanwendung verschiedene Rechtsfolgen mit Bezug auf das Baugesuch oder ein Baubewilligungsverfahren eintreten. So kann z.B. ein Bauvorhaben trotz bestehender Planungszone bei Übereinstimmung mit dem Revisionsvorhaben oder geringfügigen Abweichungen mit den Planungsabsichten bewilligt werden (Ruch, a.a.O., Art. 27 N 48). Bei einer negativen Präjudizierung der vorgesehenen Planung kann ein Baugesuch einstweilen ("bis auf weiteres") zurückgestellt werden (siehe VGE III/39 vom 3. Mai 2005 [BE.2004.00041], S. 7) oder ein Baubewilligungsverfahren einstweilen sistiert werden (Hänni, a.a.O., S. 312). Sodann kann eine Pla-

2006 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 149 nungszone aus sachlichen oder verfassungsrechtlichen Gründen auf ein konkretes Bauvorhaben oder eine einzelne Parzelle oder ein Bau- gesuch keine Anwendung finden (siehe BGE 118 Ia 510 Erw. 4; BGE vom 22. April 2004 [1P.539/2003], Erw. 2.7; Ruch, a.a.O., Art. 27 N 27). Schliesslich ist es im Einverständnis mit dem Bauge- suchsteller auch zulässig, ein Baubewilligungsverfahren im Hinblick auf zukünftiges Recht zu sistieren (AGVE 1993, S. 373; 1995, S. 554 f.) 2.5.2. Die Anwendung und die Wirkungen einer Planungszone, die erst nach Erteilung einer Baubewilligung und während eines Rechtsmittelverfahrens erlassen wird, sind im Baugesetz und in den Verordnungen nicht ausdrücklich geregelt. Das Verwaltungsgericht hat in einem Fall, da sich die Voraussetzungen einer Bausperre erst vor Verwaltungsgericht aktualisiert haben, die Weiterbehandlung des Baugesuchs "einstweilen zurückgestellt" und das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in einem Zwischenentscheid sistiert. Begründet wurde dieses Vorgehen damit, dass die Vorinstanzen die Rechtmäs- sigkeit des Bauvorhabens nach dem geltenden Recht geprüft hätten, weshalb das Verwaltungsgericht ohne Rückweisung entscheiden könnte, sofern die Neuordnung aus irgendwelchen Gründen keine Rechtskraft erlangte (AGVE 1993, S. 372 f.; siehe auch VGE III/57 vom 15. Juli 2004 [BE.2003.00187], S. 20). Ausgangspunkt für die Rechtsanwendung bildet die Rechtsnatur der Planungszone, die als Instrument der Nutzungsplanung allge- meine Rechtswirkung entfaltet (siehe Ruch, a.a.O., Art. 27 N 20). Die Zuständigkeits- und Rechtsschutzüberlegungen, welche Anlass für den Verfügungscharakter der allgemeinen Bausperre nach § 148 aBauG (siehe AGVE 1984, S. 321 und 326) waren, sind mit dem In- krafttreten des Baugesetzes 1993 überholt. Das seit 1. April 1994 geltende Recht regelt die Zuständigkeit und den Rechtsschutz bei der Planungszone und der Bausperre vollständig und abschliessend (§§ 29 f. BauG). Das Verwaltungsgericht wendet bei einer Rechtsänderung zwi- schen Gesuchseinreichung und der endgültigen, rechtskräftigen Ge- suchserledigung in Baubewilligungssachen grundsätzlich und in

150 Verwaltungsgericht 2006 Anwendung von § 20 Abs. 1 Satz 2 VRPG das neue, in Kraft ste- hende Recht an (AGVE 2004, S.191 und 1997, S. 334 mit Hinwei- sen; 1984, S. 314 mit Hinweisen; VGE III/2 vom 26. Januar 2004 [BE.2002.00145], S. 6 mit Hinweisen). In neueren Entscheiden wurde hierzu erwogen, dass § 169 Abs. 1 BauG im Sinne einer all- gemeinen Übergangsbestimmung die Anwendung des neuen Rechts auch in hängigen Verfahren vorsieht. Immerhin verlangt auch § 170 Abs. 1 BauG für kantonale Nutzungsplanungen die Anwendung des neuen Rechts, und schliesslich enthält § 48 Abs. 2 ABauV nur für das Verfahrensrecht übergangsrechtlich einen Vorbehalt zu Gunsten des geltenden Rechts (siehe dazu auch § 87 VRPG und Jean-Jacques Forestier, Neues Baugesetz: Übergangsrechtliche Ordnung bei der kommunalen Nutzungsplanung, in: Mitteilungen des Baudeparte- ments 1992 Nr. 63, S. 406 ff.). Festzuhalten ist, dass die Rechtsan- wendung im konkreten Einzelfall auch bei der Berücksichtigung von übergangsrechtlichen Wirkungen und Folgen einer Rechtsänderung während eines hängigen Rechtsmittelverfahren immer auch dem übergeordneten Gesetzes- und Verfassungsrecht zu genügen hat (Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, § 24 N 19 ff.; Ulrich Meyer / Peter Arnold, Intertemporales Recht, in: ZSR 2005 I 127 f.). 3. Die Anwendung dieser Grundsätze auf das vorliegende Rechtsmittelverfahren über die Baubewilligung ergibt Folgendes: 3.1. Zu prüfen ist in erster Linie, wie sich die Planungszone auf die Baubewilligung auswirkt. Zutreffend ist, dass eine Baubewilligung nur erteilt werden kann, wenn feststeht, dass sie die Verwirklichung der vorgesehenen Planung oder neuer Nutzungsvorschriften nicht er-

schwert. Damit ist - entgegen der Auffassung des Regierungsrats - indessen nichts gewonnen für die Frage, wie sich die Planungszone im Rechtsmittelverfahren auf die Baubewilligung vom 22. Dezember 2003 auswirkt. In einem weiteren Schritt sind die Folgen der Anwendung der Planungszone für das Rechtsmittelverfahren nach den Verfahrensregeln und Verfassungsgrundsätzen zu prüfen.

2006 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 151 3.2. Entsprechend den Grundsätzen der negativen Vorwirkung der mit der Planungszone zu sichernden Planungsabsichten (siehe vorne Erw. 2.4) ist eine Baubewilligung in einem Rechtsmittelverfahren nur dann aufzuheben, wenn feststeht, dass das bewilligte Projekt nach den bisher geltenden Vorschriften nicht bewilligungsfähig ist. Der Umkehrschluss, dass eine Planungszone in einem Rechtsmittelverfahren zur Aufhebung jeder noch nicht rechtskräftigen Baubewilligung führt, ergibt sich demgegenüber nicht zwingend. Schon die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit bewilligungsfähiger Bauvorhaben in einer Planungszone (siehe § 29 Abs. 2 Satz 2 BauG) verbietet einen solchen Umkehrschluss. Die negative Präjudizierung einer zukünftigen Planung kann im Einzelfall auch durch andere Massnahmen verhindert werden (siehe vorne Erw. 2.5.1). Soweit der Regierungsrat davon ausgeht, dass seine Anordnung der Planungszone für alle "Gartenanlagen im öffentlichen Besitz" zwingend zur Aufhebung der Baubewilligung vom 22. Dezember 2003 im Rechtsmittelverfahren führen muss, entspricht dies somit nicht der gesetzlichen Ordnung. Vielmehr ist auch im Fall einer aufsichtsrechtlichen Planungszone das Bauvorhaben auf seine negative Präjudizwirkung (Erschwerung und Verhinderung) der Planungsabsichten zu überprüfen. 3.3. Eine Planungszone wird erst mit ihrer Veröffentlichung rechtswirksam (§ 29 Abs. 2 Satz 1 BauG) und kann deshalb vor der öffentlichen Auflage keinerlei Rechtswirkungen entfalten. Vorliegend wurde die Planungszone vom 31. Januar bis zum 1. März 2005 öffentlich aufgelegt (Amtsblatt des Kantons Aargau vom 31. Januar 2005). Eine Anwendung und damit Vorwirkung der Planungszone vor dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage ist ausgeschlossen. Die Planungszone ist neues Recht und untersteht daher dem Rückwirkungsverbot (vgl. § 24 KV; Ulrich Häfelin / Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich / Basel / Genf 2002, Rz. 329 ff.). § 29 BauG ordnet die sofortige Wirksamkeit einer Planungszone mit der öffentlichen Auflage ausdrücklich an und lässt in der Regel keinen Raum für die Anordnung einer rückwirkenden Anwendung der Planungszone.

152 Verwaltungsgericht 2006 Der Umstand, dass der Stadtrat Baden in der Folge (31. Januar bis 1. März 2005) die Planungszone öffentlich aufgelegt hat, lässt zwar eine Heilung dieses Mangels im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu. Diese Heilungsmöglichkeit ändert aber nichts an der fehlenden Rechtswirksamkeit der Planungszone im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids (24. November 2004). 3.4. Der Regierungsrat ist aufsichtsrechtlich tätig geworden und hat in dieser Funktion ein Planbedürfnis der Gemeinde als Folge der Annahme der "Kurpark-Initiative" festgestellt. Das Stimmvolk habe mit der Annahme der Initiative "sein Interesse an einer Nutzungsplanänderung" deutlich zum Ausdruck gebracht, und die Initiative sehe "praktisch ein totales Bauverbot" vor. Aufgrund der Auslegungsdifferenzen über den Inhalt und die Tragweite der Initiative hat der Regierungsrat in bewusstem Gegensatz zum Stadtrat Baden und entgegen dessen ausdrücklichem Antrag die Planungszone angeordnet. Im Wesentlichen hat er die Planungszone erlassen, weil mit der Annahme der "Kurpark-Initiative" durch die Stimmbürger der Stadt Baden eine Änderung der

Nutzungsplanung, insbesondere der Nutzungsordnung, und damit ein Planungsbedürfnis absehbar war. Im Vordergrund stand die Wahrung der demokratischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Mit der Planungszone wollte der Regierungsrat den Planungsbehörden den nötigen Handlungsraum für die Ausgestaltung und Auslegung der Initiative schaffen. 3.4.1. Die Kurpark-Initiative wurde in der Form der allgemeinen Anregung gemäss § 60 ff. GG i.V.m. § 9 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Baden vom 25. Mai 1982 (GO) eingereicht. Die Annahme der Initiative hat zur Folge, dass der Stadtrat eine Teilrevision der Nutzungsplanung und -ordnung auszuarbeiten und der Einwohnerrat über diese Planungsvorlage zu entscheiden haben wird (§ 11 Abs. 2 Satz 2 GO). Die Behörden sind im Hinblick auf Planvorhaben in ihrer Entscheidung, ob eine Planungszone oder eine andere Sicherungsmassnahme zu ergreifen ist, nicht frei (Ruch, a.a.O., Art. 27 N 19; siehe auch AGVE 2004, S. 191 mit Hinweisen). Je nach dem Stand der Planungsabsichten und ihrer möglichen Gefähr-

2006 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 153 dung durch Bauvorhaben nach dem geltenden Recht besteht eine Pflicht zum Erlass von Planungsmassnahmen, insbesondere einer Planungszone oder Bausperre (siehe Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement [EJPD], Bundesamt für Raumplanung, Bern 1981, Art. 27 N 11; BGE 113 Ib 376 Erw. 7b; AGVE 2004, S. 191; 1980, S. 256 für die Bausperre). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat das Beschwerdeverfahren über die Baubewilligung und die Annahme der Initiative an der Urnenabstimmung zum Anlass nahm, aufsichtsrechtlich eine Planungszone zu prüfen. Die Annahme einer Volksinitiative kann ein Indiz für gewandelte Vorstellungen der Bevölkerung gegenüber der bestehenden Nutzungsordnung sein; dass sie bereits als "Vorbereitung" einer geplanten Neuordnung zu gelten habe und eine Planungszone begründen kann, erscheint eher fraglich (AGVE 2004, S. 190; siehe auch AGVE 1990, S. 260). 3.4.2. Fraglich ist auch, ob der Regierungsrat den genauen Inhalt und die Tragweite der Planungszone nicht vor deren Anordnung mit dem Stadtrat Baden hätte bereinigen und absprechen müssen. Die Planungszuständigkeit und die Grundsätze der Gemeindeautonomie (§§ 5 Abs. 2, 104 und 106 KV) sind bei der aufsichtsrechtlichen Anordnung einer Planungszone zu berücksichtigen. Nachdem der Stadtrat Baden die Planungszone öffentlich aufgelegt hat, können diese Fragen indessen offen bleiben. Festzuhalten ist, dass mit der Annahme der Initiative ein öffentliches Interesse an der Änderung der Nutzungsordnung ausgewiesen ist (siehe Ruch, a.a.O., Art. 27 N 25) und der Erlass einer Planungszone jederzeit - auch während eines Rechtsmittelverfahrens über eine Baubewilligung - zulässig ist. Insofern ist die Beschwerde unbegründet. 3.4.3. Nur mit dem Interesse an einer Nutzungsänderung sind weder das öffentliche Interesse an der Anordnung einer Planungszone (Sicherungsbedürfnis) noch die Planungsabsicht, d.h. die inhaltliche Umsetzung der Initiative in eine Änderung der Nutzungsordnung, hinreichend erstellt und ausgewiesen, weil das Änderungsinteresse

154 Verwaltungsgericht 2006 mit den Planungsabsichten nicht identisch ist. Nur in Kenntnis der Planungsabsichten kann - nebst deren Sicherheitsbedürfnis - auch die negative Präjudizierung eines Bauvorhabens geprüft werden. Der Regierungsrat ging davon aus, dass der Stadtrat Baden die Unterlagen für die Planungszone noch auszuarbeiten hatte und die Umsetzung der mit der Initiative verfolgten Anliegen zur Auslegung von § 23 BNO und der Wirkung der Änderung auf die vom Bauvorhaben der Beschwerdeführerin betroffene Baurechtsparzelle zu klären hat. Die Umsetzung und der genaue Inhalt der Planungszone

"Gartenanlagen im öffentlichen Besitz" waren somit der öffentlichen Auflage und insbesondere dem Entscheid des Stadtrates vorbehalten. Im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheides waren daher der Inhalt und die Tragweite der Planungszone und damit die Planungsabsicht der zuständigen Planungsträger nicht bekannt und konnten auch bei der Anwendung und Wirkung der Planungszone auf das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin und die Baubewilligung vom 22. Dezember 2003 nicht beurteilt werden. Die Kenntnis über den Gegenstand und den Inhalt der zukünftigen Planung sind aber unabdingbare Voraussetzungen für eine Prüfung der negativen Präjudizierung eines Bauvorhabens auf die Planungsabsicht. 3.5. Aus der Verfahrensordnung des Baugesetzes und den vorstehenden Erwägungen folgt zwangsläufig, dass die Verbindung der Anordnung der Planungszone mit der Aufhebung der Baubewilligung im Rechtsmittelverfahren auch materiell unzulässig war. Ausgehend davon, dass die Planungszone erst am 31. Januar 2005 wirksam wurde, durfte am 24. November 2004 die Baubewilligung im Beschwerdeverfahren nicht gestützt auf die blosser Anweisung an den Stadtrat Baden, eine Planungszone auszuarbeiten und öffentlich aufzulegen, aufgehoben werden. Die konkreten Planungsabsichten der zuständigen Planungsbehörden waren und konnten dem Regierungsrat zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt bzw. sein, und er konnte auch nicht beurteilen, ob für die massgebenden Planungsabsichten die Sicherung mit der Planungszone notwendig war. Unklar waren für den Rechtsmittelentscheid über die Baubewilligung auch, ob überhaupt und wie die nach dem Beschwerdeentscheid öffentlich aufgelegte

2006 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 155 Planungszone das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin erfasst und wie die zuständigen Planungsbehörden den verbindlichen Auftrag der Initiative in der Nutzungsplanung konkret umsetzen werden. Die Vorwegnahme der materiellen Wirkungen einer zeitlich und sachlich erst bevorstehenden, noch nicht wirksamen Planungszone im Beschwerdeverfahren über eine Baubewilligung - erst noch ohne Kenntnis des konkreten Inhalts und Umfangs der Planungszone - war daher unzulässig. Ziff. 1b-1e und Ziff. 3a und 3b des vorinstanzlichen Entscheids sind daher aufzuheben. 3.6. Als "Erschwernis" (§ 29 Abs. 1 Satz 1 BauG) gilt ein Bauvorhaben, wenn damit ein derart starkes Präjudiz geschaffen würde, dass die Planungsabsichten (vorgesehene Zonierung oder Änderung der Nutzungsvorschriften) generell fragwürdig würde. Es geht darum, tatsächliche Abweichungen zu verhindern, die für die Zonierung und die Nutzung im fraglichen Gebiet wesentlich sind (AGVE 1997, S. 274 mit Hinweisen). Im angefochtenen Entscheid hat der Regierungsrat die konkrete und verfestigte Planungsabsicht nicht geprüft. Die Beurteilung und Begründung der negativen Präjudizierung des Bauvorhabens beschränkt sich auf die Feststellung, dass mit dem bewilligten Annexbau markante und irreversible Eingriffe in den Kurpark notwendig werden, welche dem Sinn und Zweck der Kurparkinitiative widersprechen können. Die Auswirkungen der Planungszone wurden nur in der Interessenabwägung zwischen der Änderungsabsicht des Souveräns und dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin an der Baubewilligung beurteilt. Für die Feststellung der objektiven Erschwernis sind diese Interessen jedoch nicht massgebend. Der angefochtene Entscheid beruht insoweit auch auf einer unrichtigen Sachverhaltsermittlung (§ 20 Abs. 1 VRPG), was den konkreten Inhalt der Planungszone und die verfestigte Planungsabsicht der zuständigen Planungsträger angeht. 3.7. 3.7.1. Kanton und Gemeinden sind verpflichtet, Massnahmen der Raumplanung auf das zu beschränken, was zur Erfüllung ihrer Auf-

156 Verwaltungsgericht 2006 gaben nötig ist, und können nur insoweit tätig werden, als es über- wiegende Interessen des Kantons oder der Gemeinde erfordern (§ 2 BauG). Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz hat Verfassungsrang (Art. 36 Abs. 3 BV; § 3 KV) und gilt mit Bezug auf die Anordnungen von Planungsmassnahmen verstärkt durch das Gebot, den nach- geordneten Planungsträgern ihre Entscheidfreiheit zu belassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat auch für die Rechtsanwendung Geltung und findet auch im Prozessrecht An- wendung, insbesondere dort, wo über prozessuale Massnahmen zu befinden ist, die sich auf die prozess- und materiellrechtlichen Inter- essen der Prozessparteien auswirken (Häfelin / Müller, a.a.O., Rz. 585; Max Imboden / René A. Rhinow, Schweizerische Verwal- tungsrechtsprechung, Band 1, 5. Auflage, Basel 1976, Nr. 58 B V lit. e; Ulrich Zimmerli, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öff. Recht, in: ZSR 1978 II 116 f.). Die Erledigung einer Baubeschwerde als Folge einer Planungs- zone hat daher das Ziel der Planungszone (Sicherstellung einer ne- gativer Vorwirkung) soweit zu verwirklichen, als dies zur Wahrung der Entscheidungsfreiheit der Planungsträger geeignet, notwendig und auch in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einschränkungen steht, welche dem Privaten auferlegt werden (BGE 124 I 40 Erw. 3e). Die Aufhebung der Baubewilligung und das Zurückstellen des Bau- gesuches verletzen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz daher auch dann, wenn mit einer geringeren Massnahme die Entscheidun- gsfreiheit der Planungsträger gewahrt werden kann. 3.7.2. Die Beschwerdeführerin beantragt für den Fall, dass die Pla- nungszone nicht aufgehoben oder ihre Anwendung auf das Baube- willigungsverfahren nicht vom Verwaltungsgericht für unzulässig er- klärt wird, eine Sistierung des Verfahrens. Eine Bestätigung der Bau- bewilligung kann nicht in Frage kommen, da die Vorinstanz die Übereinstimmung des Bauvorhabens mit der geltenden Zonen- und Nutzungsordnung und den massgebenden Planungsabsichten nicht geprüft hat. Die Sistierung von Rechtsmittelverfahren ist zwar im VRPG nicht ausdrücklich geregelt, ihre Zulässigkeit aber in Lehre und

2006 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 157 Rechtsprechung anerkannt (vgl. AGVE 1985, S. 364; 1999, S. 520 f., je mit Hinweisen). Hängt die Verfahrenserledigung von einem be- stimmten zukünftigen Ereignis ab, kann sich eine vorläufige Ein- stellung aufdrängen (Alfred Kölz / Jürg Bosshart / Martin Röhl, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 4-31 N 27 f.). Diese Voraussetzung liegt für das Beschwerdeverfahren über die Baube- willigung der Beschwerdeführerin in mehrfacher (zeitlicher [siehe vorne Erw. 3.4.3] und sachlicher [siehe vorne Erw. 3.5]) Hinsicht vor. Bis zur Klärung des Initiativtextes und Konkretisierung der Pla- nungsabsichten der zuständigen Stadt Baden sind ausser der Ände- rungsabsicht ohnehin keine öffentlichen Interessen ersichtlich, wel- che den Interessen der Beschwerdeführerin an einer Sistierung des Beschwerdeverfahrens entgegenstehen. Das Interesse an der Sicher- stellung der Vorwirkung einer möglichen oder wahrscheinlichen zu- künftigen Planrevision überwiegt für sich allein die Interessen der Beschwerdeführerin an der erstinstanzlich erteilten Baubewilligung nicht; die - auch öffentlichen - Interessen an der Planbeständigkeit (Rechtssicherheit) können mit einer vorläufigen Einstellung des Be- schwerdeverfahrens gewahrt bleiben. Offenkundig ist das Interesse der Beschwerdeführerin, auch nach Ablauf oder Aufhebung der Pla- nungszone bzw. bei Inkrafttreten einer Teilrevision kein neues Bau- gesuchs- und Baubewilligungsverfahren einleiten zu müssen. Je nach der Neuordnung der Nutzungsordnung kann sie auf das Bauvorhaben verzichten oder einen Entscheid in Anwendung der neuen Bestim- mungen verlangen. Somit sprechen auch verfahrensökonomische Gründe für eine Sistierung des

Verfahrens vor der Rechtsmittelinstanz (siehe AGVE 1985, S. 364; 1993, S. 373 hinsichtlich der Baupolizei). Aus der Verpflichtung der Behörden, ein Baugesuch zu beurteilen, folgt der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Behandlung ihres Baugesuches und auch der Baubeschwerden nach dem geltenden Recht (siehe vorne Erw. 2.4), wobei eine negative Vorwirkung der Neuordnung durch die Planungszone einen Aufschub dieser Beurteilung zulässt. Die Einwände der Beschwerdegegnerin 2, wonach es ihr nicht zuzumuten sei, bis zum Ablauf der maximalen Frist der Planungszone an einem Rechtsmittelverfahren beteiligt zu sein, ste-

158 Verwaltungsgericht 2006 hat eine vorläufige Einstellung des Beschwerdeverfahrens nicht entgegnet. Die Planungszone kann - unter Vorbehalt einer Aufhebung im Rechtsmittelverfahren - längstens bis zu ihrem Ablauf Bestand haben. Abgesehen davon, dass im konkreten Fall die Planung der Stadt Baden weit fortgeschritten ist und auch inzwischen eine verteilte Planungsabsicht vorliegt, ist nicht ersichtlich, welche unzumutbare Belastung ein bis spätestens Februar 2009 vorläufig eingestelltes Verfahren für die Beschwerdegegnerin 2 bringt. Sie selbst hat mit Beschwerde vom 24. Januar 2004 und mit Beschwerdeergänzung vom 4. März 2004 den Erlass einer Planungszone beantragt. Damit hat sie auch sämtliche Folgen einer solchen Anordnung, inklusive einer möglichen Verzögerung durch eine Sistierung des Verfahrens, in Kauf zu nehmen. 3.7.2. Ist daher eine Sistierung zulässig und erweist sie sich im Hinblick auf die aktuellen Planungsabsichten der Stadt Baden als geeignet und ausreichend, um die Entscheidungsfreiheit der Planungsträger zu wahren, ist das Beschwerdeverfahren über die Baubewilligung nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu sistieren. 3.8. Die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids, soweit damit die Baubewilligung vom 22. Dezember 2003 aufgehoben wurde, hat zur Folge, dass sich ein "Zurückstellen" des Bauvorhabens der Beschwerdeführerin mit der vom Regierungsrat anvisierten Konsequenz, dass der Stadtrat Baden erneut über die Baugesuche zu entscheiden hat, als unzulässig erweist. In diesem Zusammenhang ist die Vorinstanz darauf hinzuweisen, dass das "Zurückstellen" eines Baugesuchs i.S. einer formellen Sistierung des Baugesuchsverfahrens eine erstinstanzliche Massnahme sein kann, im Rechtsmittelverfahren aber eine solche Rückweisung an die erste Instanz nur zulässig und vor allem verhältnismässig erscheint, wenn zum vorneherein eindeutig und endgültig feststeht, dass das Bauvorhaben mit den zulässigen zukünftigen Nutzungsbestimmungen ohne eine wesentliche Abänderung des Bauprojekts, welche eine erneute öffentliche Auflage erfordert (§ 32 ABauV), nicht bewilligt werden kann. In der Regel wird daher ein Baubeschwerdeverfahren bis zur definitiven Klä-

2006 Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht 159 rung der Neuordnung vorläufig einzustellen sein, sofern eine Planungszone besteht und eine Baubewilligung mit der Planungsabsicht nicht in Einklang zu bringen ist. 33 Kantonsstrassenabstand einer Strassenreklame. - Verhältnis zwischen dem kantonalen und dem Bundesrecht (Erw. 2.2). - Plakatanschlagstellen fallen unter § 111 Abs. 1 lit. a BauG; kein Verstoß einer solchen Subsumtion gegen die Wirtschaftsfreiheit (Erw. 2.3). - Fehlen der Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung gemäss § 67 Abs. 1 BauG (Erw. 2.4). - Aspekte der rechtsgleichen Behandlung: Keine Ungleichbehandlung gegenüber den temporären Abstimmungs- und Wahlplakaten (Erw. 3.2), wohl aber gegenüber den Strassenreklamen, welche sich innerhalb von Kantonsgrundstücken befinden (Erw. 3.3). Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 24. Januar 2006 in Sachen I. AG gegen Regierungsrat. Aus den Erwägungen 1. Die Beschwerdeführerin beabsichtigt, auf der

innerorts gelegenen Parzelle Nr. 1205 für wechselnde Fremdwerbung rechtwinklig zur K 113 zwei doppelseitige, unbeleuchtete, auf einem Betonfundament ruhende Plakatanschlagstellen im Format F 12 (283 cm x 130 cm) zu errichten. Die Montage der Reklametafeln soll freistehend erfolgen, wobei der Abstand untereinander 10 m beträgt. Vom Fahrbahnrand der K 113 wären die Tafeln 3 m, von der Strassengrenze ca. 1.5 m entfernt. 2. 2.1. Die vom Strassenmark gemessenen Abstände betragen für Bauten gegenüber Kantonsstrassen 6 m (§ 111 Abs. 1 lit. a BauG). Es ist unbestritten, dass die geplanten beiden Reklametafeln Bauten im Sinne von § 6 Abs. 1 lit. a und § 59 Abs. 1 BauG darstellen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.