

BGer 1P.578/2005 vom 17. Februar 2006

Bundesgericht, 2006-02-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.578_2005

FR: TF 1P.578/2005 du 17 février 2006

IT: TF 1P.578/2005 del 17 febbraio 2006

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid, der mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte angefochten werden kann (Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 87 OG). Die Beschwerdeführerinnen sind durch das Urteil in eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffen und somit beschwerdeberechtigt (Art. 88 OG). Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.2

Der massgebliche Sachverhalt ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus den Akten. Auf einen Augenschein kann demnach verzichtet werden.

E. 2.1

Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil an die Erwägungen des Bundesgerichts im Entscheid 1P.236/2004 vom 20. Dezember 2004 angeknüpft und geprüft, ob die Baubewilligungen gestützt auf den Nutzungsplan Baugebiet sowie die Bau- und Nutzungsordnung (BNO) vom 20. Juni 1986/22. September 1987 erteilt werden können. Nach Ausführungen zur bundesgerichtlichen Praxis in Bezug auf Baugebiete zweite Etappe kommt es in einem ersten Schritt zum Schluss, die in den Jahren 1986/1987 ausgeschiedene Bauzone in Unterlunkhofen sei nach strengen Massstäben nicht RPG-konform gewesen. Dieselbe Meinung habe das Baudepartement in einem Schreiben vom 24. Januar 1992 an den Gemeinderat Unterlunkhofen vertreten. Auch der Gemeinderat sei heute der Auffassung, die Bauzone sei wesentlich zu gross und entspreche nicht den Anforderungen von Art. 15 RPG . Vor diesem Hintergrund könne nicht zweifelhaft sein, dass die im Nutzungsplan 1986/87 ausgeschiedenen Zonen zweiter Etappe nicht dem Baugebiet zugerechnet werden dürften.

E. 2.2

Die Beschwerdeführerinnen bestreiten, dass die Bauzone in Unterlunkhofen zu gross sei. Der Zonenplan 1986/87 habe Art. 15 RPG entsprochen. Bis zum Erschliessungsbaugesuch der Beschwerdeführerinnen hätten stets alle Instanzen diese Auffassung vertreten. Die Baubewilligungs- und Erschliessungspraxis in Unterlunkhofen belege dies deutlich. In keiner Beschlussakte finde sich ein Hinweis darauf, dass das Land in der zweiten Etappe nicht zum Baugebiet gehöre. Sie nennen verschiedene Beispiele für Bauprojekte, welche auch nach dem Bundesgerichtsentscheid 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 (Oberrohrdorf-Staretschwil) in der zweiten Etappe noch bewilligt worden seien. Insgesamt umfasse die seit 1987 überbaute zweite Etappe eine Fläche von mehr als 4 ha. Dafür sei nie ein Einzonungs- oder Umzonungsverfahren durchgeführt worden. Die Fälle Oberrohrdorf-Staretschwil und Lupfig (1P.611/2001 vom 25. Januar 2002, in ZBl 104/2003

S. 654) können nach Meinung der Beschwerdeführerinnen nicht unbesehen auf die vorliegende Streitsache angewendet werden, da für die damals umstrittenen Gebiete keine Erschliessungspläne vorhanden gewesen seien. In Unterlunkhofen seien gestützt auf die Erschliessungspläne "Hinterdorf-Breitenäcker" und "Ausserdorf" laufend Baubewilligungen erteilt worden. Bis anhin sei die Gemeinde von einer Erschliessungsetappierung ausgegangen. Indem das Verwaltungsgericht die Baulandqualität ihrer Grundstücke verneine, verletze es die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführerinnen. Dass keine zu grosse Bauzone vorliege, belege auch der Zonenplan aus dem Jahr 2000, welcher lediglich eine Reduktion von 2 ha vorgenommen habe. Die 1987 angestellten Prognosen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung träfen nicht zu. Ohne die zweite Etappe hätte die Bauzone nur noch 1.5 ha unüberbaute Fläche umfasst.

E. 2.3.1

Die Verweigerung einer Baubewilligung stellt eine Eigentumsbeschränkung dar, die nur zulässig ist, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV ; BGE 125 II 129 E. 8 S. 141 mit Hinweis). Bei schweren Eingriffen prüft das Bundesgericht das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage frei, bei anderen Eingriffen auf Willkür hin (BGE 126 I 213 E. 3a S. 218; 124 II 538 E. 2a S. 540 f. mit Hinweisen). Ob es sich bei der Verweigerung der Baubewilligung um einen schwerwiegenden Eingriff handelt, kann vorliegend offen bleiben, da die gesetzliche Grundlage für den Eingriff gegeben ist: Baubewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. a und b RPG). Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerinnen verweigert das Verwaltungsgericht die Baubewilligung im angefochtenen Entscheid nicht mehr aufgrund einer negativen Vorwirkung der hängigen Zonenplanrevision. Es geht davon aus, die Parzellen würden weder in einer bundesrechtskonformen Bauzone liegen, noch seien sie hinreichend erschlossen. Demzufolge liegt dem angefochtenen Entscheid die Verweigerung einer Baubewilligung gestützt auf Art. 22 Abs. 2 RPG zugrunde.

E. 2.3.2

Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit prüft das Bundesgericht in jedem Fall frei (BGE 121 I 117 E. 3c S. 121; 119 Ia 362 E. 3a S. 366), auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 126 I 219 E. 2c S. 222; 119 Ia 362 E. 3a S. 366; 117 Ia 434 E. 3c S. 437). Die Feststellung und Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse überprüft das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde in jedem Fall auf Willkür (BGE 122 I 168 E. 2c S. 173; 119 Ia 362 E. 3a S. 366).

E. 3.1

Das Bundesgericht hat das Verwaltungsgericht im Urteil 1P.236/2004 vom 20. Dezember 2004 in E. 3.3.2 angehalten, die umstrittenen Baugesuche auf ihre Vereinbarkeit mit den bis anhin geltenden Vorschriften zu überprüfen. Unbestritten ist, dass die Parzellen der Beschwerdeführerinnen im Baugebiet zweiter Etappe (gemäss Zonenplan als "übriges Baugebiet" bezeichnet) liegen. Zu beurteilen ist, ob das Verwaltungsgericht dieses Gebiet zu Recht nicht der Bauzone zugerechnet hat.

Von Bedeutung ist zunächst § 43 der Bau- und Nutzungsordnung vom 20. Juni 1986 (BNO), welcher den Randtitel "zusätzliches Baugebiet" trägt. Gemäss Abs. 1 der zitierten Norm ist das zusätzliche Baugebiet für eine der Entwicklung der Gemeinde entsprechende spätere Überbauung vorgesehen. Das zusätzliche Baugebiet kann erst zur Überbauung freigegeben werden, wenn die Umwandlung in definitives Baugebiet vorgenommen worden ist (Abs. 2). Das zusätzliche Baugebiet kann ganz oder teilweise in definitives Baugebiet umgewandelt werden, wenn das definitive Baugebiet, soweit es für Bauzwecke zur Verfügung steht, weitgehend überbaut ist, die Entwicklung der Gemeinde eine weitere Bereitstellung von Baugebiet erfordert, die finanzielle Lage der Gemeinde die Umwandlung und Freigabe zur Überbauung erlaubt und die zweckmässige Erschliessung mit Strassen, Wasser (inkl. Brandschutz), Kanalisation und elektrischer Energie aufgrund eines rechtskräftigen Überbauungsplanes rechtlich, technisch und finanziell sichergestellt ist (Abs. 3). Schliesslich sieht Abs. 4 vor, dass die Umwandlung durch den Gemeinderat vorgenommen wird, welcher sie dem kantonalen Baudepartement mitteilt.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerinnen bestreiten nicht, dass eine solche formelle Umwandlung in definitives Baugebiet nie stattgefunden hat. Sie stellen sich auf den Standpunkt, bei der beschriebenen Etappierung handle es sich um eine zulässige Erschliessungsetappierung. Zudem sei § 43 BNO mit Inkrafttreten des kantonalen Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (BauG/AG; AGS 713.100) nicht mehr anwendbar. § 168 Abs. 1 BauG/AG sieht vor, dass die vor Inkrafttreten des Gesetzes aufgestellten Richt- und Nutzungspläne sowie Nutzungs- und Ausführungsvorschriften des Kantons und der Gemeinden in Kraft bleiben, soweit sie dem unmittelbar anwendbaren neuen Recht inhaltlich nicht widersprechen. Die Beschwerdeführerinnen berufen sich auf das Einlageblatt der Gemeinde zur BNO, aus welchem ihrer Meinung nach hervorgeht, dass § 43 BNO nicht mehr zur Anwendung gelangt (Beschwerdebeilage Nr. 33b). Ob § 168 BauG/AG tatsächlich Auswirkungen auf § 43 BNO hat, kann offen bleiben. Auf dem Einlageblatt, welches aufgrund der Baugesetz-Revision erstellt wurde, ist vermerkt, §§ 41-43 seien nur noch teilweise anwendbar. Für die zweite Etappe gelte die Sondernutzungsplanpflicht gemäss § 16 Abs. 3 BauG/AG. Daraus können die Beschwerdeführerinnen jedoch nichts zu ihren Gunsten ableiten. Bei der Beurteilung, welche Zwecke die Gemeinde mit der Schaffung einer zweiten Etappe verfolgt hat, ist in erster Linie auf die Regelung in § 43 BNO abzustellen.

E. 3.3

Der Wortlaut von § 43 BNO lässt auf eine - vom Bundesgericht für unzulässig erklärte (Urteile 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 und 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002, in ZBl 104/2003 S. 654) - Baugebietsetappierung schliessen, insbesondere wenn Abs. 2 vorsieht, das übrige Baugebiet dürfe erst zur Überbauung freigegeben werden, wenn die Umwandlung in definitives Baugebiet vorgenommen worden ist. Auch Abs. 3 von § 43 BNO legt nahe, dass vorliegend in erster Linie siedlungsplanerische Überlegungen den Ausschlag für die Schaffung der zweiten Etappe gegeben haben. Zur Beurteilung, ob eine Umwandlung möglich ist, wird nicht nur auf die Erschliessungssituation abgestellt, sondern auch auf siedlungsplanerische Voraussetzungen; massgeblich ist, dass das definitive Baugebiet bereits weitgehend überbaut ist und die Entwicklung der Gemeinde eine weitere Bereitstellung von Baugebiet erfordert. Daraus kann durchaus gefolgert werden, dass eine Baugebietsetappierung angestrebt wurde (siehe dazu auch Ursula Vettori, Die Etappierung

der Bauzone, in ZBl 93/1992 S. 345 ff., v.a. die Beispiele S. 349 und 353). Charakteristisch für die Erschliessungsetappierung ist demgegenüber, dass das Land ausserhalb der ersten Etappe keiner Umetappierung oder Einzonung mehr bedarf, sondern nach Erschliessung der ersten Etappe ohne weiteren Planbeschluss der zuständigen Behörde als Bauland zur Verfügung steht (siehe René Wiederkehr, Brennpunkte der Baugebietsetappierung, in ZBl 106/2005 S. 332 ff, S. 335 und 337). Dies ist hier nicht der Fall. Die Regelung der kommunalen BNO ist zudem beinahe gleichlautend wie diejenige in Oberrohrdorf-Staretschwil, zu welcher das Bundesgericht festgehalten hatte, ihr Wortlaut deutet darauf hin, dass die streitige Baugebietsetappierung auf einem vom Raumplanungsgesetz abweichenden planerischen Konzept beruhe (Urteil 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991, E. 5b). Was das Bundesgericht im damaligen Fall ausgeführt hat, gilt auch vorliegend: Es ist mit Art. 15 RPG unvereinbar, Bauzonen derart zu unterteilen, dass ein Teil davon erst nach der Durchführung eines weiteren Umzonungsverfahrens bestimmungsgemäss genutzt werden darf. Das Bauzonenland ist in seiner Gesamtheit für die bauliche Nutzung bereitzuhalten. Dessen Erschliessung darf zwar in angemessene Etappen unterteilt werden (Art. 19 Abs. 2 RPG , Art. 5 WEG), doch dürfen nicht Hindernisse in den Weg gestellt werden, die mit einer Nichteinzonung vergleichbar sind oder einer solchen nahe kommen (Urteil 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991, E. 5d mit Hinweisen auf BGE 115 Ia 333 E. 6a S. 341 ; 112 Ia 155 E. 2c S. 158 f.). Im Entscheid 1P.611/2001, E. 3.5.1 (in ZBl 104/2003 S. 654) hat das Bundesgericht bestätigt, dass Bauzonen der zweiten Etappe, die (zusammen mit den Bauzonen der ersten Etappe) das nach Art. 15 RPG zulässige Mass überschritten, von vornherein nicht als bundesrechtskonforme Bauzonen, sondern als Reservezone und damit als Nichtbaugebiet zu betrachten sind (siehe auch BGE 123 I 175 E. 3b/aa S. 183; Urteil des Bundesgerichts 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994, in ZBl 97/1996 S. 36 E. 3c).

E. 3.4

Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerinnen ist mithin entscheidend, ob die Bauzone in ihrer Gesamtheit den Anforderungen von Art. 15 RPG entspricht. Ist dies nicht der Fall, gehören Bauzonen zweiter Etappe von vornherein zum Nichtbaugebiet. Nur bei Bauzonen der zweiten Etappe, die sich im Rahmen von Art. 15 RPG halten, stellt sich die Frage, ob sie in eine Bauzone mit zulässiger Erschliessungsetappierung uminterpretiert werden können (Urteil 1P.611/2001, E. 3.5.1). Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Hinsichtlich der Frage, wie der Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre zu berechnen ist, hat das Bundesgericht als Ausgangspunkt verschiedentlich die so genannte Trendmethode als sachlich vertretbar und zulässig erklärt (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341, 221 E. 3b S. 231). Ausgangspunkt dieser Bedarfsprognose ist das Verhältnis der überbauten zu den innerhalb der Bauzone gelegenen noch unüberbauten Flächen. Aus der jährlichen Gegenüberstellung dieser Flächen wird die tatsächliche Beanspruchung der Baulandreserven in den vergangenen Jahren berechnet und danach der im Planungszeitraum zu erwartende Bedarf geschätzt. Dabei werden zusätzliche, besonders entwicklungshemmende oder -fördernde Faktoren mitberücksichtigt. Im einzelnen Fall ist es jedoch nicht ausgeschlossen, anhand der konkreten Verhältnisse davon abzuweichen (vgl. BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341). Zudem hat die Bauzonenausscheidung eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 BV ; Art. 1 Abs. 1 RPG).

E. 3.5

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes verfügt Unterlunkhofen gestützt auf die hier massgebliche Planung aus den Jahren 1986/87 über eine den Anforderungen von Art. 15 lit. b RPG nicht entsprechende, zu grosse Bauzone. Diese Annahme wird durch verschiedene Anhaltspunkte gestützt: So gelangte das kantonale Baudepartement im Anschluss an das Bundesgerichtsurteil i.S. Oberrohrdorf-Staretschwil mit Schreiben vom 24. Januar 1992 an die Gemeinde (Beilage Nr. 3 der EG Unterlunkhofen) und hielt darin u.a. Folgendes fest:

"Obwohl dieses Urteil formell nur für den Fall in der Gemeinde Oberrohrdorf gilt, wäre in Ihrer Gemeinde, die gemäss Art. 15 RPG ein deutlich zu grosses Baugebiet aufweist, im Streitfall mit einem gleichen Entscheid zu rechnen."

Im Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichtes vom 28. Juni 1990 (ein Normenkontrollverfahren betreffend) wurde auf S. 16 zur Bauzone in Unterlunkhofen u.a. festgehalten:

"Nach Vorgabe des Kantons hätten rund 22 ha ausgezont werden müssen (Protokollauszug der Einwohnergemeindeversammlung Unterlunkhofen vom 20. Juni 1986, S. 89=Akten Regierungsrat, Beilage 5; Protokoll, S. 15). Schliesslich konnte das Baugebiet im Nutzungsplan 1986 auf 38 ha reduziert werden, womit lediglich 16 ha ausgezont wurden (Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 10. August 1987, S. 1 und 2=Akten Regierungsrat, Beilage 19; Protokoll, S. 15). Die Wohngebietsreserven betragen heute rund 17 ha, wovon 1.2 ha in der 1. Etappe und 15.8 ha in der 2. Etappe liegen (Protokoll, S. 11). Das nunmehrige Baugebiet kann unter Berücksichtigung der verdichteten Bauweise bis zu 2'200 Einwohner aufnehmen (Protokoll, S. 11 f.). In Anbetracht dessen, dass die Gemeinde bereits für das Jahr 1986 eine Bevölkerungszahl von rund 1'100 Einwohnern prognostizierte, im Jahr 1990 jedoch erst rund 750 Einwohner aufwies (Protokoll, S. 11 f.), kann festgestellt werden, dass die vorhandenen Baugebietsreserven für erheblich mehr als die in Art. 15 RPG vorgesehenen 15 Jahre ausreichen (Protokoll, S. 12). Dies wurde auch anlässlich der verwaltungsgerichtlichen Augenscheinsverhandlung seitens der Gemeinde ausdrücklich bestätigt (Protokoll, S. 21)."

Diese Feststellungen werden grundsätzlich belegt durch die Daten zur Grösse des Baugebietes vom 7. September 1992 (Beilage Nr. 5 der EG Unterlunkhofen), welche auf der Grundlage der Flächenstatistik vom 13. August 1992 erhoben wurden. Sie zeigen, dass die damalige Bauzone insgesamt 36.8 ha umfasste, wovon 18.9 ha überbaut waren. Von den 17.9 ha unüberbauten Landes lagen 3.8 ha in der ersten Etappe, während die verbleibenden 14.1 ha der zweiten Etappe zugewiesen waren. In der Wohnzone waren insgesamt 15.1 ha unüberbaut, in der Mischzone 1.3 ha und in der Gewerbezone 1.5 ha. Bei einer damaligen Dichte von 45 Einwohnern pro Hektare ergab dies für die unüberbauten Wohn- und Mischzonen ein Fassungsvermögen von 710 Einwohnern. 1986 hatte Unterlunkhofen 635 Einwohner. Somit wäre bei der ausgeschiedenen Bauzone (ohne Berücksichtigung des Verdichtungspotentials) mindestens eine Verdoppelung der Bevölkerungszahl möglich gewesen. Auch das Baudepartement vertrat in seinem Entscheid vom 8. November 1996 klar die Meinung, die Bauzone in Unterlunkhofen sei von Beginn weg zu gross gewesen. So heisst es in E. 4b S. 5:

"Am 7. September 1992 wurde dem Gemeinderat durch die Abteilung Raumplanung aufgezeigt, dass die Bauzone als rund 12 ha zu gross erachtet werde. Seitens der Abteilung Raumplanung wurde dabei festgehalten, 1987 habe man eine solche Überkapazität

akzeptiert, in der Meinung, mit der Baugebietsetappierung bestehe eine Steuerungsmöglichkeit. Diese sei durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung (Bundesgerichtsentscheid [BGE] vom 12. Februar 1991 i.S. Oberrohrdorf-Staretschwil, auszugsweise zitiert in den Mitteilungen des Baudepartementes [MBD] 58, S. 383 ff.) in der Zwischenzeit nun aber weggefallen."

In seinem Entscheid vom 22. März 2002 hat das Baudepartement nochmals betont, es sei stets davon ausgegangen, dass es sich bei der zweiten Baugebietsetappe um Nichtbaugebiet handle und habe dies denn auch gerade für das strittige Gebiet festgehalten (Entscheid BDRA.01.484/485 vom 22. März 2002, E. 4d S. 5). Dass die Problematik der Bauzonengrösse auch der Gemeinde bewusst war, zeigt das Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung vom 20. Juni 1986 (Beschwerdebeilage Nr. 20):

"Der Kreditbeschluss für die Überarbeitung der Ortsplanung erfolgte an der Sommergemeinde 1983. Ab diesem Zeitpunkt war klar, dass Landerwerb im bisherigen Baugebiet 2. Etappe mit dem Risiko einer Rückzonung verbunden war, hatte doch die Gemeinde die Auflage des Kantons, das bisher mit 54 ha ausgeschiedene Baugebiet auf 32 ha zu reduzieren. (...) Das mit der heutigen Vorlage ausgeschiedene Bauland umfasst eine Fläche von ca. 38 ha."

Daraus wird deutlich, dass die Bauzone bereits anlässlich der Beschlussfassung der Gemeinde am 20. Juni 1986 um 6 ha grösser bemessen war, als der Kanton dies im Rahmen der Nutzungsplanrevision verlangt hatte. Anlässlich der Vorprüfung hatte die Abteilung Raumplanung des Baudepartementes mit Schreiben vom 4. Juni 1985 darauf hingewiesen, dass das Baugebiet, bzw. die nicht überbauten Wohnzonen, trotz der namhaften Reduktion auf 40 ha immer noch zu gross dimensioniert seien und unbedingt reduziert werden sollen. Eine Reduktion des Baugebietes um rund 7 ha sei erforderlich (Replikbeilage Nr. 27). Selbst wenn die Zahlen variieren und je nach Berechnungsweise ein anderes Fassungsvermögen resultiert, zeigen die genannten Beispiele übereinstimmend, dass die Bauzone gemäss der Planung von 1986/87 den Anforderungen von Art. 15 lit. b RPG nicht genüge, sondern zu gross war. Unbehelflich ist der Einwand der Beschwerdeführerinnen, die Baulandreserven in der ersten Etappe wären bei dieser Betrachtungsweise ungenügend gewesen und es hätte praktisch kein unüberbautes Land zur Verfügung gestanden. Gleiches gilt für den Hinweis, das Verwaltungsgericht habe in seinem Urteil vom 21. November 2002 festgehalten,

"(...) dass gemäss ZP 86 ein grosser Teil des Baugebiets in der 2. Etappe liegt (vgl. Flächenstatistik vom 13. August 1992). Angesichts der Flächenverhältnisse zwischen 1. und 2. Etappe kann es von vornherein nicht zutreffen, dass es sich nur beim in der 1. Etappe gelegenen Land um Baugebiet im Sinne von Art. 15 RPG handelt."

Daraus lässt sich nicht schliessen, das gesamte Land der zweiten Etappe gehöre zur Bauzone. Wie gesehen, ist bei der Beurteilung, ob eine bundesrechtskonforme Nutzungsplanung vorlag, auf das gesamte Baugebiet (inklusive zweite Etappe) abzustellen. Dieses entsprach aufgrund seiner (Über-)Grösse offensichtlich nicht den bundesgesetzlichen Anforderungen, weshalb die zweite Bauetappe in Unterlunkhofen als Nichtbaugebiet zu qualifizieren ist. Daran ändert nichts, dass die Zonenplanung 1986/87 vom Kanton genehmigt wurde und dass für das Gebiet Ausserdorf noch ein Erschliessungsplan aus den Jahren 1981/82 besteht. Das Ziel, materiell nicht bundesrechtskonforme Bauzonen auf das nach Art. 15 lit. b RPG zulässige Mass zu

beschränken und die Ausdehnung des Siedlungsgebiets zu bremsen, ist für die Raumplanung zentral und übergeordnet. Das Bundesgericht hat mehrfach erkannt, dass das öffentliche Interesse daran vor der Beständigkeit der Nutzungspläne und den Eigentümerinteressen den Vorrang haben kann (BGE 116 Ia 221 E. 4d S. 235; 114 Ia 32 E. 6 S. 33), auch wenn ein nicht bundesrechtskonformer Plan seit 1980 nach den Kriterien des RPG genehmigt wurde (Urteil 1P.139/1992 vom 20. Dezember 1993, E. 5e, mit Hinweis auf die nicht publ. E. 3d von BGE 115 Ia 89 und Urteil P.1721/1986 vom 10. Dezember 1987 in ZBl 90/1989 S. 363, E. 4c).

E. 3.6

Demzufolge ist nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil davon ausgeht, die Parzellen der Beschwerdeführerinnen lägen im Nichtbaugebiet.

E. 4.1

Das Verwaltungsgericht hat sich nicht darauf beschränkt, die Baubewilligung aufgrund der Zonenwidrigkeit zu verweigern, sondern hat zusätzlich den Erschliessungsstand der betroffenen Parzellen geprüft, ausgehend von der hypothetischen Annahme, die zweite Bauetappe würde doch zum Baugebiet gehören. Dabei stellt es fest, die Parzelle Nr. 404, auf welcher zwei Einfamilienhäuser erstellt werden sollen, sei in jeder Hinsicht unerschlossen. Es seien keine der gesetzlich geforderten Infrastrukturen vorhanden. Bis anfangs der Neunzigerjahre sei das ganze Gebiet "Ausserdorf" nicht baureif gewesen. Aufgrund eines entsprechenden Kreditbeschlusses in Höhe von Fr. 1'226'000.-- an der Gemeindeversammlung vom 12. Juni 1992 sei eine erste Ausbauetappe, offenbar bis zur Klosterrebenstrasse, realisiert worden. Der Baukredit für den zweiten Ausbauschnitt (bis auf die Höhe der Parzelle Nr. 476) in Höhe von Fr. 2'741'851.-- sei am 17. November 1995 beschlossen worden. Im August 1995 sei zwar ein Bauprojekt für diesen Abschnitt erarbeitet worden, doch sei die ursprünglich in den Jahren 1997/98 vorgesehene Realisierung hinausgeschoben worden. Auch der Zeithorizont 2000/01 gemäss dem kommunalen Erschliessungsprogramm sei nicht eingehalten worden. Bis heute fehle die vorgelagerte Erschliessung im zweiten Abschnitt. Der Anschluss der projektierten Bauten an die Rottenschwilerstrasse sei somit nicht im Sinne von § 32 Abs. 1 lit. b BauG/AG sichergestellt. Zwar verpflichte § 33 Abs. 1 Satz 1 BauG/AG die Gemeinden, die Bauzonen zeitgerecht zu erschliessen oder auf Antrag erschliessungswilliger Grundeigentümer erschliessen zu lassen. Ein durchsetzbarer Anspruch auf Erschliessung könne aus diesen Bestimmungen freilich nicht abgeleitet werden; der Grundeigentümer sei einzig berechtigt, bei nicht fristgerechter Erstellung der Erschliessungsanlagen durch das Gemeinwesen sein Land selber zu erschliessen oder die Erschliessung durch das Gemeinwesen zu bevorschussen. Die Beschwerdeführerinnen schienen gewillt, den zweiten Erschliessungsabschnitt auf dem Wege der Privaterschliessung nach § 37 BauG/AG zu realisieren. Dazu müssten sie eine Baubewilligung gemäss § 37 Abs. 1 BauG/AG erwirken. Es genügt jedoch nach Meinung des Verwaltungsgerichts nicht, den Baugesuchen unter der Bedingung zu entsprechen, dass vor Baubeginn die Erschliessung des Ausserdorfes rechtskräftig bewilligt und finanziell sichergestellt ist. Im vorliegenden Falle gehe es nicht um eine geringfügige Anpassung oder Ergänzung der Baubewilligung, sondern um ein grösseres, eine ganze Überbauung betreffendes Erschliessungsvorhaben, welches im heutigen Zeitpunkt höchstens in technischer, nicht aber in rechtlicher und finanzieller Hinsicht sichergestellt sei.

E. 4.2

Das Erfordernis der hinreichenden Erschliessung eines Grundstückes ergibt sich zunächst aus dem Bundesrecht (Art. 22 Abs. 2 lit. b i.V.m. Art. 19 Abs. 1 RPG). Die Kantone können die Anforderungen an die Baulanderschliessung näher bestimmen (vgl. BGE 117 Ib 308 E. 4a S. 314). Im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPG gilt Land gemäss § 32 Abs. 1 lit. b BauG/AG als erschlossen, wenn eine Zufahrt oder ein Zugang, die dem Zweck der Baute genügen, und die nötigen Anlagen für Trinkwasser, Löschwasser- sowie Energieversorgung und für eine vorschriftsgemässe Abwasserbeseitigung vorhanden sind oder mit dem Gebäude erstellt werden. Vorliegend ist dem Verwaltungsgericht darin zuzustimmen, dass die fraglichen Parzellen nicht erschlossen sind: Abschnitt 1 der Erschliessung "Ausserdorf" wurde zwar realisiert; die Baugrundstücke liegen indes im unerschlossenen Abschnitt 3. Auch der zwischen dem bebauten Gebiet und den fraglichen Parzellen liegende Abschnitt 2 ist bis heute nicht erschlossen worden (Beilage Nr. 27 der EG Unterlunkhofen). Dies wird denn von den Beschwerdeführerinnen auch nicht in Abrede gestellt. Ihrer Meinung nach kann es jedoch nicht angehen, dass die Gemeinde ihrer Erschliessungspflicht nicht nachgekommen sei, obwohl die Gemeindeversammlung die notwendigen Erschliessungskredite beschlossen habe. Es bestehe ein Erschliessungsplan, ein Erschliessungsprogramm sowie ein neues Generelles Entwässerungsprojekt (recte: Generelles Kanalisationsprojekt) aus dem Jahr 1993.

E. 4.3

Im vorliegenden Fall trifft die Gemeinde schon aufgrund des Umstandes, dass die Parzellen nicht im Baugebiet liegen, keine Erschliessungspflicht (Art. 19 Abs. 2 RPG e contrario), weshalb sich eingehende Erwägungen dazu erübrigen. Der von den Beschwerdeführerinnen genannte Erschliessungsplan datiert im Übrigen vom 26. Juni 1981/19. Januar 1982 und basierte auf der Nutzungsplanung von 1970/71, weshalb die Vermutung nahe liegt, das er nicht auf das RPG abgestimmt ist. Dies kann jedoch vorliegend offen bleiben, da die Grundstücke im Nichtbaugebiet liegen und die Gemeinde ihre Erschliessungspflicht demzufolge nicht verletzt hat. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass für die Parzellen in der zweiten Bauetappe auch nach § 43 BNO keine Erschliessungspflicht der Gemeinde besteht. Voraussetzung für eine Umwandlung in definitives Baugebiet ist, dass die Erschliessung sichergestellt ist. Erst nach der Umwandlung in definitives Baugebiet kann die Erschliessungspflicht gemäss § 33 BauG/AG zur Diskussion stehen.

E. 4.4

Im Zwischenergebnis ist mit dem Verwaltungsgericht davon auszugehen, dass die Grundstücke der Beschwerdeführerinnen weder im Baugebiet liegen noch erschlossen sind, weshalb die Baubewilligung grundsätzlich verweigert werden durfte.

E. 5

Die Beschwerdeführerinnen berufen sich auf den Vertrauensschutz und machen geltend, sämtliche Behörden seien stets von der Baulandqualität ihrer Parzellen ausgegangen. Zudem seien über 4 ha Land der zweiten Etappe überbaut worden, weshalb sie darauf hätten vertrauen dürfen, ihre Parzellen lägen in der Bauzone. In diesem Zusammenhang rügen die Beschwerdeführerinnen überdies einen Verstoss gegen das Gleichheitsgebot.

E. 5.1

Nach ständiger Rechtsprechung verleiht der in Art. 9 BV geregelte Grundsatz von Treu und Glauben Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60 ; 129 I 161 E. 4.1 S. 170).

E. 5.2

Der Anspruch auf Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, Gleiches nach Massgabe der Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Rechtsgleichheitsgebot wird insbesondere verletzt, wenn gleiche Sachverhalte ohne sachliche Gründe ungleich behandelt werden (vgl. BGE 131 I 91 E. 3.4 S. 103 ; 129 I 346 E. 6 S. 357, je mit Hinweisen).

E. 5.3.1

Die Verweigerung der Baubewilligung verstösst nicht gegen den Vertrauensschutz, zumal die Beschwerdeführerinnen von der Baubehörde nie eine entsprechende Zusicherung erhalten haben. Im Gegenteil, die Korrespondenz zwischen den Beschwerdeführerinnen und der Gemeinde seit 1993 zeigt, dass sie sich sehr wohl der Problematik der zweiten Bauetappe bewusst sein mussten, selbst wenn sie noch davon ausgingen, es handle sich um Baugebiet (Schreiben des Gemeinderates vom 28. September 1993 und vom 20. März 1995, Protokolle der Gemeinderatssitzungen vom 8. und 22. Mai 1995 [Beilagen Nrn. 17-20 der EG Unterlunkhofen]). So wurde denn für ihre Parzellen auch nie eine Umwandlung gemäss § 43 BNO vorgenommen (oder - gemäss Argumentation der Beschwerdeführerinnen - nach Inkrafttreten des BauG/AG ein Sondernutzungsplan über die Parzellen erlassen, siehe E. 3.2 hiavor). Was das Bundesgericht im Entscheid Lupfig festgehalten hat, gilt auch hier: Aufgrund der Zonenordnung von 1986/87, welche ihre Parzellen dem zusätzlichen Baugebiet zugewiesen hat, konnten die Beschwerdeführerinnen ihre Grundstücke nicht überbauen und auch nicht unbedingt mit einer künftigen Überbaubarkeit rechnen (Urteil 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002, E. 3.5.1, in ZBl 104/2003 S. 654) Aus den Kreditbeschlüssen vom 12. Juni 1992 und 17. November 1995 für die Erschliessung des Gebietes "Ausserdorf" können die Beschwerdeführerinnen ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten: Der erste Beschluss betraf die Erschliessung des Abschnitts 1, welche realisiert wurde. Gleichzeitig wurde der Projektierungskredit für die Erschliessung des restlichen Gebietes "Ausserdorf" (später 2. und 3. Abschnitt genannt) beschlossen. An der Gemeindeversammlung vom 17. November 1995 wurde der zweite Erschliessungsperimeter konkretisiert und ein Bruttokredit genehmigt. Realisiert wurde diese Erschliessung jedoch nicht. Die Grundstücke der Beschwerdeführerinnen liegen im dritten Erschliessungsabschnitt, für welchen zwar 1992 ein Projektierungskredit, aber nie ein konkretes Projekt beschlossen wurde. Zwar sah das Erschliessungsprogramm für die Jahre 2000/2001 die "Erschliessung Gebiet Ausserdorf (EF-/MF-Zone)" vor. Die "Zusammenstellung der Gesamterschliessungskosten" mit Erschliessungskosten von Fr. 2'750'000.-- für das "Ausserdorf" und die "Grundlagen zum Erschliessungsprogramm" mit den dazugehörigen Plänen zeigen jedoch, dass damit nur der Abschnitt 2 gemeint war (Beilage Nr. 30 der EG Unterlunkhofen). Daraus konnten die Beschwerdeführerinnen nicht schliessen, die Baubewilligung würde ihnen erteilt werden. Im Gegenteil, bereits im Schreiben des Gemeinderates vom 28. September 1993 hatte dieser zum Abschnitt 3 festgehalten, über den zeitlichen Rahmen der Erschliessung dieses Teils könnten im jetzigen Zeitpunkt noch keine genaueren Angaben gemacht werden. Jedenfalls könne die

Erschliessung dieses Gebiets nicht vor Ablauf der Phase III des Abschnittes 2 erfolgen und die Voraussetzungen von § 43 BNO müssten erfüllt sein (Beilage Nr.17 der EG Unterlunkhofen).

E. 5.3.2

Keine Vertrauensgrundlage bildet der Überbauungsplan für das Gebiet "Ausserdorf", welcher bereits 1981/82 beschlossen wurde, mithin noch vor Inkrafttreten der Zonenplanung von 1986/87, und dessen Rechtsgültigkeit schon deshalb zweifelhaft ist. Mit der Erkenntnis, dass die zweite Bauetappe nicht zum Baugebiet gehört, hat der Überbauungsplan eine allfällige Rechtswirkung verloren. Gleiches gilt für das Generelle Kanalisationsprojekt aus dem Jahre 1993.

E. 5.3.3

Hat der Gemeinderat am 1. Juli 1991 auf eine entsprechende Anfrage hin in dem Sinne Stellung genommen, dass das Gebiet "Ausserdorf" in drei Etappen erschlossen werden solle, erwächst den Beschwerdeführerinnen daraus kein Anspruch auf eine Baubewilligung. Der Gemeinderat hat im zitierten Schreiben ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass über den zeitlichen Rahmen der Ausführung dieser Erschliessungen "im heutigen Zeitpunkt" noch keine genaueren Angaben gemacht werden könnten (Beschwerdebeilage Nr. 22). Inwiefern sich aus den Äusserungen des Gemeinderates im Protokoll vom 22. Mai 1995 zur Erschliessung des Abschnittes 2 etwas zugunsten der Beschwerdeführerinnen ableiten liesse, ist nicht ersichtlich.

E. 5.3.4

Soweit sich die Beschwerdeführerinnen darauf berufen, die Baubehörde habe bis anhin Bewilligungen in der zweiten Etappe erteilt, belegen sie nicht, dass es sich tatsächlich um vergleichbare Fälle gehandelt hat. Bei diversen Grundstücken wurde vor Erteilung der Baubewilligung die in § 43 BNO vorgesehene Umwandlung ins definitive Baugebiet vorgenommen (Beilage Nr. 8 der EG Unterlunkhofen). Dies gilt für die Parzellen Nrn. 480, 483 (heute unüberbaut, aber erschlossen) und 484 an der Hinterdorfstrasse (Beschluss des Gemeinderates vom 24. Juni 1991), für Nr. 482 an der Breitäckerstrasse (Beschluss vom 10. Juli 1989), Nr. 76 am Steinäckerweg (Beschluss vom 3. Oktober 1988), Nr. 471 an der Hinterdorfstrasse (Beschluss vom 9. Juli 1987) sowie für die Nrn. 122, 123 und 124 im Gebiet Steinäckerweg/ Gehrenstrasse (Beschluss vom 13. April 1987). Diese Umwandlungen fanden sämtliche vor Bekanntwerden des Bundesgerichtsurteils i.S. Oberrohrdorf-Staretschwil statt (Urteil 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991). Die von den Beschwerdeführerinnen genannten Bewilligungen für die Parzellen Nrn. 125.1 und 374 in der zweiten Etappe wurden ebenfalls vor dem Urteil Oberrohrdorf-Staretschwil erteilt, wohingegen die Grundstücke Nrn. 143 und 369 schon laut Zonenplan 1986/87 der ersten Etappe zugewiesen waren. Das kantonale Baudepartement hat die Gemeinde mit Schreiben vom 24. Januar 1992 darauf hingewiesen, dass bei der Baugebietsetappierung die zweite Etappe als Nichtbauzone aufgefasst werden müsse. Bis zum Inkrafttreten einer angepassten Nutzungsplanung sei es "nur in Ausnahmefällen möglich, in der zweiten Etappe Baubewilligungen zu erteilen oder Etappenumwandlungen vorzunehmen" (Schreiben des Baudepartementes vom 24. Januar 1992, S. 2). Offenbar wurde eine solche "Ausnahmebewilligung" in der zweiten Etappe zumindest in einem Fall erteilt, die Parzelle Nr. 137 betreffend. Der Gemeinderat macht wie vor dem Verwaltungsgericht geltend, die Bewilligung sei aus der besonderen Situation heraus gerechtfertigt gewesen. Das

Baugrundstück habe einen engen Siedlungszusammenhang aufgewiesen und sei baureif, also insbesondere voll erschlossen gewesen. Die Bauherrschaft habe zudem erhebliche Erschliessungsbeiträge leisten müssen. Schliesslich habe sich im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung bereits abgezeichnet, dass das Baugrundstück bei der Zonenplanrevision der definitiven Bauzone zugeteilt werde. Daraus wird deutlich, dass sich die Situationen nicht vergleichen lassen. Die Parzellen der Beschwerdeführerinnen sind unerschlossen und liegen am Siedlungsrand. Ob die Ausnahmegewilligung für das Vorhaben auf der Parzelle Nr. 137 zu Recht erteilt wurde, kann dabei offen bleiben. Selbst wenn dem nicht so wäre oder wenn in tatsächlich vergleichbaren Fällen Baubewilligungen erteilt worden sein sollten, besteht - wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgehalten hat - kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Ein solcher ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur ausnahmsweise gegeben, unter der Voraussetzung, dass eine ständige gesetzeswidrige Praxis der rechtsanwendenden Behörde vorliegt, die im jeweiligen Fall zu entscheiden hat, und diese Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von ihrer Praxis abzuweichen gedenke (BGE 127 I 1 E. 3a S. 2 f. mit Hinweisen; 115 Ia 81 E. 2 S. 83 und 3c S. 85). Dies trifft vorliegend nicht zu.

E. 5.3.5

Soweit die Beschwerdeführerinnen den kantonalen Behörden vorwerfen, das Baubewilligungsverfahren treuwidrig verzögert zu haben, ist ihre Rüge ebenfalls als unbegründet abzuweisen. Das Bundesgericht hat bereits im Urteil 1P.236/2004 vom 20. Dezember 2004 in E. 3.2 angemerkt, dass dieser Vorwurf der Beschwerdeführerinnen ungerechtfertigt ist. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden. Das Verwaltungsgericht hat die Angelegenheit nach Eröffnung des bundesgerichtlichen Urteils beförderlich behandelt und umgehend nach Durchführung des notwendigen Schriftenwechsels entschieden.

E. 5.4

Zusammenfassend sind die Rügen, wonach die kantonalen Behörden gegen den Vertrauensschutz und das Gleichheitsgebot verstossen haben sollen, abzuweisen.

E. 6

Was den Willkürvorwurf anbelangt, welchen die Beschwerdeführerinnen gegenüber dem Verwaltungsgericht erheben, ist dieser in keiner Hinsicht belegt. Die vorstehenden Erwägungen zeigen, dass die Beurteilung des Verwaltungsgerichtes in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfolgt ist.

E. 7.1

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Parzellen der Beschwerdeführerinnen weder im Baugebiet liegen noch erschlossen sind. Es ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht die Verweigerung der Baubewilligung geschützt hat.

E. 7.2

Demzufolge ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die unterliegenden Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftbarkeit kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG). Sie haben zudem die Gemeinde Unterlunkhofen, welche als kleine Gemeinde ohne eigenen Rechtsdienst auf den Beizug eines Anwalts angewiesen war, für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu

entschädigen (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

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