

erfülle sämtliche Voraussetzungen der Zone SF; es sei (mit der OEB) die falsche Zone gewählt worden. Gestützt auf die ihr zustehende Gemeindeautonomie habe die Gemeinde O. mit dem Erlass von § 13 BNO auch ausdrücklich festgelegt, dass der Freizeitbeschäftigung dienende Bauten und Anlagen in der Zone OEB nicht zulässig seien. Die Argumentation der Beschwerdeführer vermag nicht zu überzeugen. Die Tatsache, dass das Pfadihaus gestützt auf § 13 Abs. 1 BNO zweifellos auch in der Zone SF zonenkonform und grundsätzlich bewilligungsfähig wäre, führt nicht zwangsläufig zu seiner Unzulässigkeit in der Zone OEB. Wie dargelegt, ist die Auffassung der Gemeinde, beim geplanten Pfadihaus handle es sich um eine öffentlichen Interessen dienende Baute, welche in der Zone OEB zulässig ist, zumindest vertretbar. Kommen rechtlich beide Zonenarten in Betracht, liegt der Entscheid darüber, welche Zone für das konkrete Bauvorhaben die geeignetere ist, im Beurteilungsspielraum der Gemeinde, den das Verwaltungsgericht zu respektieren hat. Die Gemeinde hat sich für die Zone OEB entschieden. Zu berücksichtigen ist sodann, dass es der Gemeinde jedenfalls im Grundsatz wohl unbenommen gewesen wäre, die als sachgerechten Standort für das Pfadihaus evaluierte Parzelle Nr. ... statt der Zone OEB der Zone Sport und Freizeit SF zuzuweisen.

- 57 Nutzungsplanung; Beschwerde an den Regierungsrat gemäss § 26 BauG.**
- **Die Beschwerde an den Regierungsrat gilt auch dann als zweitinstanzliches Verfahren, wenn die Beschwerde erst durch den Entscheid des nach § 25 BauG zuständigen Organs veranlasst wurde.**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 10. Dezember 2000 in Sachen A.L. gegen Entscheid des Regierungsrats.

*Aus den Erwägungen*

3. Unbestritten ist, dass die im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat zu beurteilende Bestimmung in § 23 Abs. 3 der revidierten Bauordnung der Stadt B. auf einen Änderungsantrag im Einwohnerrat zurückging. In der öffentlichen Auflage und im Antrag des Gemeinderates war diese Bestimmung nicht enthalten.

a) Gemäss § 4 BauG bildet die Einsprache einen Bestandteil des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens und dient zur Vorbereitung der noch nicht ergangenen Planungsmassnahme (vgl. Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 - 72 VRPG, Zürich 1998, § 45 N 11 mit Hinweisen; § 24 Abs. 2 BauG). Die Einsprache hat nach der Konzeption des Baugesetzes nicht die Funktion eines "eigentlichen" Rechtsmittels, sondern dient der formalisierten Gewährung des Gehörsanspruches (Michael Merker, a.a.O., § 45 N 13). Durch die Einsprache sollen Fehlleistungen vermieden und eine einlässliche Prüfung der Einwände erwirkt werden. Sie dient der Vorbereitung eines Verwaltungsaktes. Es handelt sich bei den Einsprachen um eine Prohibitivmassnahme (Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, § 4 N 1). Der durch die beabsichtigte Nutzungsplanung in rechtlich geschützten Interessen Betroffene muss zum Schutze des rechtlichen Gehörs die Möglichkeit haben, bereits von den Planentwürfen Kenntnis zu erhalten, sie einzusehen und dagegen Einwendungen zu erheben, bevor der Planungsträger über die Nutzungsordnung entscheidet (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 406 ff.).

Die Begründung des Regierungsrates, die Beschwerde gegen den Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans im Sinne von § 25 BauG eröffne ein "quasi-erstinstanzliches" Einspracheverfahren vor dem Regierungsrat oder ein erweitertes öffentliches Auflageverfah-

ren, erweist sich damit nach dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Bestimmung von § 24 BauG als unrichtig. Das Verfahren der kommunalen Raumplanung ist im Baugesetz geregelt. §§ 22 - 24 BauG bestimmen die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung; der Gemeinderat hat dem Baudepartement die Entwürfe zur Genehmigung vorzulegen, anschliessend werden die Entwürfe mit den notwendigen Erläuterungen öffentlich aufgelegt. Wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse besitzt, kann zu diesem Zeitpunkt Einsprache erheben. Über die Einsprache entscheidet der Gemeinderat. Das Verfahren findet seine Fortsetzung, indem das nach der Gemeindeorganisation zuständige Organ die allgemeinen Nutzungspläne und -vorschriften erlässt. Der Gemeinderat legt seine Einspracheentscheide diesem Organ vor, welches aber nicht daran gebunden ist (§ 25 BauG). Damit ist das Verfahren zum Erlass von Nutzungsplänen und -vorschriften auf kommunaler Ebene abgeschlossen. Das Verfahren wird einerseits durch das Genehmigungsverfahren fortgesetzt und abgeschlossen (§ 27 BauG). Andererseits ist der individuelle Rechtsschutz im Beschwerdeverfahren gemäss § 26 BauG gewährleistet, wobei die Unterlassung der Einsprache in der Regel zum Verlust der Beschwerdebefugnis führt (§ 4 Abs. 2 Satz 3 BauG). Beide Verfahren finden vor kantonalen Instanzen statt. Im vorliegenden Fall hat sich das zuständige Gemeindeorgan, der Einwohnerrat, nicht an die Vorlage des Gemeinderates gehalten und den umstrittenen § 23 Abs. 3 BNO, der für die Überbauung am B. Quartierrichtpläne verlangte, erlassen. Dies zwang den Beschwerdeführer, zu diesem Zeitpunkt mit einer Beschwerde an den Regierungsrat gemäss § 26 BauG seine individuellen Interessen geltend zu machen. Der Zeitpunkt einer Intervention hat indessen keinen Einfluss auf die funktionale Verfahrensordnung der §§ 22 ff. BauG. Das erstinstanzliche Verfahren vor den kommunalen Planungsträgern mit dem Einspracheverfahren fand ordnungsgemäss statt. Auch wenn ein Betroffener seine Anliegen erst mittels Beschwerde beim Regierungsrat geltend macht, ändert sich deshalb an der Verfahrensordnung des

Baugesetzes nichts. Das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat bleibt gemäss Baugesetz funktional das zweitinstanzliche Verfahren.

Abgesehen von diesen eindeutigen Zuständigkeitsvorschriften ist die Prüfungsbefugnis des Regierungsrates beschränkt und er entscheidet nicht mit der umfassenden Kognition einer erstinstanzlich verfügenden Behörde (§§ 26 und 27 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeinstanz kann ihr Ermessen - trotz bestehender Ermessenskontrolle - nicht an die Stelle desjenigen der Gemeindebehörden setzen (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 RPG, der den übergeordneten Planungsträgern gebietet, den nachgeordneten Behörden die nötige Freiheit zu belassen; AGVE 1994, S. 369; BGE 112 Ia 271).

b) Vorliegend hat der Regierungsrat im Beschwerdeverfahren entschieden. Auch im Sinne von § 33 Abs. 1 VRPG, ist er funktional nicht "erste" Instanz. Wie das Verwaltungsgericht in AGVE 1992, S. 389 ff. (insbesondere Erw. 1/b) entschieden hat, ist § 33 Abs. 1 VRPG dahingehend auszulegen, dass als erste Instanz die im betreffenden Sachgebiet "als unterste Instanz wirkende Behörde" zu verstehen ist. Die "unterste" Instanz ist im kommunalen Nutzungsplanverfahren das zuständige Gemeindeorgan (§ 25 BauG). Deshalb ergibt sich auch aus § 33 Abs. 1 VRPG keine hinreichende Grundlage, das regierungsrätliche Beschwerdeverfahren allgemein oder in jenen Fällen, in denen von einem Betroffenen keine Einsprache vor dem Gemeinderat erhoben wurde, als erstinstanzlichen Verfahren zu qualifizieren. Die allgemeinen Verfahrensbestimmungen des VRPG sind gegenüber den baugesetzlichen Verfahrensregeln subsidiär (§ 4 Abs. 1 BauG). Ebenfalls sprechen die Verfahrensregeln gemäss § 5 ABauV, wonach der Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans vom Gemeinderat zu publizieren ist und Eigentümer sowie weitere Betroffene über Änderungen unter Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit an den Regierungsrat schriftlich zu informieren sind, für das Vorliegen eines Rechtsmittelverfahrens vor der übergeordneten Instanz (§ 45 VRPG).

**58 Nutzungsplanung; Weitere Nutzungszonen gemäss Art. 18 RPG.**

- Die Landwirtschaftszone ist gemäss Art 16 RPG in Verbindung mit § 44 BauG eine eigentliche Nichtbauzone und erfüllt so das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung des Baugebietes von Nichtbaugebiet (Art. 75 BV).
- Das kantonale Recht kennt abgesehen von der Weilerzone gemäss § 15 Abs. 2 lit. d und § 45 BauG keine weiteren Bauzonen in Sinne von Art. 18 RPG.

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 27. Juni 2000 in Sachen J.S. gegen Entscheid des Regierungsrats und Entscheid des Grossen Rats.

*Aus den Erwägungen*

1. a) Umstritten ist die Zuweisung der gesamten Parzelle Nr. ... im Gebiet "Küttig" in die Landwirtschaftszone.

b) Im neuen ZP 94 wird die Parzelle Nr. ... der Landwirtschaftszone zugewiesen und ist mit dem Spezialvermerk "S5" bezeichnet. Nach der Legende im Kulturlandplan 1994 handelt es sich bei dieser Anmerkung um eine Sondernutzung, welche indessen nicht Genehmigungsinhalt des revidierten Kulturlandplanes war. Über den rechtlichen Inhalt dieser Sondernutzung geben auch der Bauzonenplan und die Bau- und Nutzungsordnung vom 17. Juni 1998 (BNO) keine Hinweise oder Angaben. Anlässlich der Verhandlung führte die Vertreterin der Gemeinde aus, es handle sich bei dieser Bezeichnung bloss um einen Hinweis für den Leser auf einen offenen Punkt, welcher noch der Abklärung und Regelung bedürfe. Damit handelt es sich bei dieser Bezeichnung um einen rein deklaratorischen Hinweis ohne planungsrechtliche Bedeutung.

2. a) Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, sein Sägerei- und Zimmereibetrieb befinde sich seit Alters her (ca. 1850) an diesem Standort; der Betriebsstandort sei aufgrund der Energienutzung (Wasserkraft) und der Nähe zum Waldgebiet vorge-