

## V. Bau-, Raumplanungs- und Umweltschutzrecht

### 30    Planungszone.

- **Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung von Planungs-zonen, welche der Regierungsrat gemäss § 29 Abs. 1 BauG erlassen hat (Erw. I/2).**
- **Öffentliches Interesse an einer Planungszone (Erw. II/2.3).**
- **Zuständiges Planungsorgan (Erw. II/2.3.3).**
- **Bedeutung einer (Planungs-)Initiative in der Form der allgemeinen Anregung (Erw. II/2.3.4).**
- **Gefährdung der Planungsabsichten (Erw. II/2.3.6).**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 13. Januar 2006 in Sachen St. gegen den Regierungsrat.

### *Aus den Erwägungen*

#### I.

##### 1.

Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen die Festlegung von Planungs-zonen (§ 51 Abs. 1 VRPG i.V.m. § 29 Abs. 3 BauG; siehe auch Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Kommentar zu den §§ 38-72 VRPG], Diss. Zürich 1998, § 38 N 98, insbesondere auch FN 219). Es ist somit zur Beurteilung des vorliegenden Falles zuständig.

##### 2.

##### 2.1.

Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts und Rechtsverletzung, einschliesslich Ermessensmissbrauch und -überschreitung, geltend gemacht werden (§ 56 Abs. 1 VRPG). Die Ermessens-

kontrolle ist dagegen grundsätzlich ausgeschlossen (§ 56 Abs. 2 und 3 VRPG).

Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG hat eine von der planfestsetzenden Behörde unabhängige und übergeordnete Instanz die volle Überprüfung einschliesslich einer Ermessenskontrolle zu gewährleisten. Diesen Anforderungen kann nur eine von der verfügenden Behörde unabhängige Instanz genügen (BGE 127 II 238 Erw. 3b/aa).

Im vorliegenden Fall hat der Regierungsrat die Planungszone angeordnet und ist gleichzeitig als Einspracheinstanz tätig geworden. Entsprechend der Rechtsprechung bei der Überprüfung kantonaler Strassenbauprojekte (vgl. AGVE 2004, S. 183 ff.) ist das Verwaltungsgericht in einer solchen Konstellation erste einheitliche Rechtsmittelinstanz im Sinne von Art. 33 Abs. 3 RPG und hat deshalb bei der Überprüfung von Planungszonen, welche der Regierungsrat gemäss § 29 Abs. 1 BauG erlassen hat, in Abweichung von § 56 VRPG eine volle Kognition inkl. Ermessens- und Zweckmässigkeitskontrolle.

## 2.2.

Die Anordnung einer Planungszone nach Art. 27 RPG bzw. § 29 BauG hat den Charakter einer vorsorglichen Massnahme. Diese provisorische Planungsmassnahme dient der Sicherung der beabsichtigten Nutzungsplanung, insbesondere der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden. Bei der Überprüfung der Planungszone geht es noch nicht darum, die Vorstellung der Planungsbehörde in Bezug auf die zukünftige Nutzungsplanung oder allenfalls vorliegende Entwürfe für einen zukünftigen Nutzungsplan rechtlich abschliessend zu prüfen (vgl. AGVE 1989, S. 255; Alexander Ruch, in: Heinz Aemisegger / Alfred Kuttler / Pierre Moor / Alexander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG-Kommentar], Zürich 1999, Art. 27 N 20 ff.).

Auch bei voller Überprüfung von Planungsmassnahmen ist die Beschwerdeinstanz insbesondere bei der Beurteilung von kommunalen Interessen zur Zurückhaltung verpflichtet. Den zuständigen Planungsträgern ist in der Planung ihre Gestaltungsfreiheit zu belassen, weshalb auch das Verwaltungsgericht eine nicht angemessene, zweckmässige Lösung des Regierungsrats nicht aus eigenem Ermes-

sen ersetzt, solange sachliche Gründe für die Planungsmassnahme vorliegen (Art. 2 Abs. 3 RPG; BGE 127 II 238 Erw. 3b/aa; AGVE 2004, S. 145 mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht ist Beschwerdeinstanz und keine Planungsbehörde, weshalb eine Planungszone zu schützen ist, wenn sie sich als recht- und zweckmässig erweist, selbst wenn andere, ebenso zweckmässige Lösungen möglich sind.

3. (Legitimation)

4.

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist gemäss § 41 Abs. 2 VRPG kein zweiter Schriftenwechsel vorgeschrieben. Praxisgemäss erfolgt daher die Zustellung der Vernehmlassungen, wenn keine relevanten Neuerungen vorgetragen werden, nur zur Kenntnisnahme. Ein Recht auf Replik (vgl. dazu BGE vom 15. März 2005 [5P.18/2005], Erw. 4.1) besteht nicht, bedeutet aber auch kein Verbot einer weiteren Stellungnahme (vgl. AGVE 1981, S. 275 f.; Merker, a.a.O., § 41 N 57).

Die von der Beschwerdeführerin am 2. November 2005 eingereichte Stellungnahme zur Vernehmlassung des Regierungsrats vom 21. September 2005 ist in diesem Sinne zulässig. Soweit sie unnötig war, hat dies allenfalls Auswirkungen auf die Höhe einer Parteientschädigung der Beschwerdeführerin (§ 6 Abs. 3 AnwT).

5. (...)

II.

1.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Planungszone verletze den Grundsatz der Planbeständigkeit, und bestreitet das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung einer Planungszone. Der Regierungsrat habe es unterlassen, die Planungsabsicht zu prüfen, und sich zudem über die Autonomie der Gemeinde hinweggesetzt. Die Planungsabsicht der Stadt Baden habe sich in Bezug auf den Kurpark inzwischen konkretisiert, und durch das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin ergebe sich keine negative Vorwirkung auf die vorgesehene Planung.

2.

2.1.

Während der Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen und Nutzungsvorschriften vorbereitet wird, können Planungszonen für genau bezeichnete Gebiete erlassen werden, um Vorkehren zu verhindern, welche die Verwirklichung der Ziele dieser Pläne und Vorschriften erschweren (§ 29 Abs. 1 BauG; Art. 27 RPG). Die Planungszone stellt das klassische raumplanungsrechtliche Institut zur einstweiligen Sicherung beabsichtigter Planungen dar (BGE 123 I 175 Erw. 3c mit Hinweis auf BGE 119 Ib 480 Erw. 5d.; AGVE 2001, S. 259 mit Hinweisen; Walter Haller / Peter Karlen, Raumplanungs- und Baurecht, Band I, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 326 f., insbes. 330 f., Peter Hänni, Planungs- Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, Bern 2002, S. 220 f.; Ruch, a.a.O., Art. 27 N 20 f.).

Eine Planungszone bewirkt, dass nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte, und ist damit in der Regel eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung. Eine solche ist mit der Eigentumsgarantie nur vereinbar, sofern sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (siehe hinten Erw. 2.2), im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt (siehe hinten Erw. 2.3), verhältnismässig ist, die Institutsgarantie nicht verletzt und voll entschädigt wird, wenn sie einer Enteignung gleichkommt (Art. 26 i.V.m. Art. 36 BV; AGVE 1989, S. 256; Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement [EJPD], Bundesamt für Raumplanung, Bern 1981, Art. 27 Rz. 12; Ruch, a.a.O., Art. 27 N 24 ff.).

2.2.

Die gesetzliche Grundlage für die angefochtene Planungszone ist in Art. 27 RPG und § 29 BauG vorhanden und unbestritten.

2.3.

2.3.1.

Das öffentliche Interesse an einer Planungszone liegt in ihrem Zweck begründet. Die Planungszone ist ein Sicherungsmittel, um die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden bei der beabsichtigten Nutzungsplanung auch in tatsächlicher Hinsicht zu erhalten. Mit der Sperrwirkung der Planungszone soll ausgeschlossen werden, was

immer die Planungsabsicht behindern könnte. Die Planungszone hat daher einerseits auf einem im öffentlichen Interesse liegenden Erlass- oder Anpassungsbedürfnis einer Nutzungsplanung zu beruhen und andererseits auf einer darauf gründenden Planungsabsicht an einer sachlich zulässigen Planung (Ruch, a.a.O., Art. 27 N 25 ff.; Hänni, a.a.O., S. 222; AGVE 1990, S. 260 und 1989, S. 256 f.; BGE 113 Ia 362 Erw. 2a und b).

Ein Planungsbedürfnis besteht, wenn die geltende Nutzungsordnung in Widerspruch zum übergeordneten Recht geraten oder mit den rechtlich zulässigen planerischen Zielvorstellungen nicht mehr vereinbar ist (AGVE 1990, S. 260; 1989, S. 256; 1985, S. 234). Fehlt ein sachliches oder örtliches Anpassungsbedürfnis, fehlt der Planungszone auch das öffentliche Interesse (Ruch, a.a.O., Art. 27 N 25 mit Hinweis auf BGE 113 Ia 362 Erw. 2a).

Voraussetzung der Anordnung einer Planungszone ist eine Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung abzuändern. Für die Planungsabsicht müssen sich aus den Umständen Bestrebungen mit einer gewissen Bestimmtheit oder einem gewissen Konkretisierungsgrad ergeben (BGE 113 Ia 362 Erw. 2a). Die Planungsabsichten kommen in konkreten Vorstellungen oder Entwürfen über die neue Nutzungsordnung zum Ausdruck, welche die Planungsbehörden nicht verpflichtend binden und die sich im Verlaufe einer Nutzungsplanrevision auch ändern können (Ruch, a.a.O., Art. 27 N 29; BGE vom 3. November 1982, in: ZBl 1983, S. 545).

### 2.3.2.

Der Regierungsrat hat die angefochtene Planungszone in Anwendung von § 29 Abs. 1 BauG erlassen, nachdem die Kurpark-Initiative an der Urnenabstimmung angenommen wurde. Er hat erwogen, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Baden hätten mit der Annahme der Initiative ihr Interesse an einer Nutzungsplanänderung deutlich zu Ausdruck gebracht. Die Initiative sehe praktisch ein totales Bauverbot vor, weshalb Bauvorhaben, welche vor der Umsetzung der Initiative in der Nutzungsordnung in einer "Gartenanlage im öffentlichen Besitz" erstellt werden, den Handlungsspielraum der Planungsbehörden für die Umsetzung der Kurparkinitiative wesentlich negativ beeinflussen könnten. Mit der Annahme

der Initiative habe das Stimmvolk Baden als oberstes kommunales Planungsorgan seine Planungsabsicht verfestigt. Der Umstand, dass die Abstimmung über die Kurpark-Initiative kurz nach der Erteilung einer Baubewilligung und während eines Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat stattgefunden habe, rechtfertige, dass der Regierungsrat von seiner Kompetenz Gebrauch mache und zur Sicherung des Planungsspielraums der kommunalen Behörden eine Planungszone erlasse.

Im Einspracheentscheid wird zum öffentlichen Interesse ausgeführt, die Planungszone habe den Zweck, den "Beteiligten" zur ermöglichen, den Geltungsbereich der Initiative zu klären und in der Bau- und Nutzungsordnung umzusetzen. Das Instrument der Planungszone könne für die Regelung des "Nebeneinanders" von Baugesuch- und Gesetzgebungs- bzw. Planungsverfahren eingesetzt werden. Das Baugesuch der Beschwerdeführerin habe einen schwerwiegenden Planungsfehler aufgezeigt, der eine rasche Anpassung der massgeblichen Normen und Pläne erforderlich mache. Solange die Neuordnung nicht in Kraft getreten sei, könne der Stand des Gesetzgebungsverfahrens nicht berücksichtigt werden, da es sich dabei um ein noch nicht definitives Ergebnis handle.

### 2.3.3.

Zuständig für den Erlass einer Planungszone zur Sicherung einer zukünftigen kommunalen Nutzungsplanung ist entsprechend der Zuständigkeitsordnung in der Raumplanung in erster Linie der Gemeinderat (§§ 13 und 15 BauG; § 29 Abs. 1 Satz 2 BauG). Die Zuständigkeit des Regierungsrats zur Sicherung kommunaler Planungsabsichten konkretisiert seine allgemeine Aufsicht über die Verwaltung (§ 90 Abs. 1 KV), sichert die Einhaltung der Planungspflicht der Gemeinden (§§ 13 und 14 BauG) und dient der Wahrung und Durchsetzung regionaler oder kantonaler Interessen in der Raumplanung (§ 27 Abs. 2 BauG). Die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit gemäss § 29 Abs. 1 BauG ändert daher an der Planungszuständigkeit der Gemeinden für die Raumplanung nichts. Nach dem Willen des Gesetzgebers dient diese Zuständigkeit der Gewährleistung der raumplanerischen Ziele in jenen Fällen, wo eine Gemeinde nicht handelt. Der Regierungsrat hatte bei der Einführung des Baugesetzes

die Hoffnung, dass dieser Kompetenz in der Praxis kein grosse Bedeutung zukommen dürfte (Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 21. Mai 1990 zum Baugesetz, S. 21).

Auch bei einer Planungszone, welche vom Regierungsrat in Anwendung von § 29 Abs. 1 Satz 2 BauG zur Sicherung einer kommunalen Nutzungsplanung angeordnet wird, bleiben die Kompetenzen für die Neuordnung und die planerischen Massnahmen bei den zuständigen Planungsträgern. Art. 21 Abs. 1 RPG i.V.m. §§ 13 und 15 BauG verpflichten die Gemeinden zum Erlass von Nutzungsplan- und Nutzungsvorschriften. Diese handeln durch die demokratisch gewählten Organe. Mit der Planungszone, welche der Regierungsrat angeordnet hat, ist dementsprechend die Entscheidungsfreiheit des Stadtrats und des Einwohnerrats Baden als zuständige Planungsträger zu wahren.

Im Nutzungsplanverfahren ist die Mitwirkung der Bevölkerung in den §§ 4 und 22 BauG abschliessend geregelt. Die Entwürfe von Nutzungsplänen und -vorschriften sind vom Gemeinderat auszuarbeiten (§ 22 Abs. 1 BauG), nach der Vorprüfung öffentlich aufzulegen und durch das nach der Gemeindeorganisation zuständige Organ zu erlassen (§§ 22-25 BauG). Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Baden können durch ein fakultatives Referendum oder sofern der Einwohnerrat eine Urnenabstimmung beschliesst (§ 6 Abs. 1 Gemeindeordnung der Stadt Baden vom 25. Mai 1982 [GO]), eine vom Einwohnerrat beschlossene Nutzungsplanung annehmen oder ablehnen. Über den Inhalt der Neuordnung, welche der Stadtrat mit Bericht und Antrag dem Parlament vorzulegen hat (§ 27 Abs. 1 GO), entscheidet abschliessend der Einwohnerrat (§ 66 GG, § 25 Abs. 1 BauG i.V.m. § 66 Abs. 1 GG und §§ 6, 27 und 33 GO). Diese Zuständigkeitsordnung ist zwingend. Auch mit der Annahme einer Planungsinitiative findet keine Kompetenzverschiebung der Planungshoheit auf die Bevölkerung statt, wie dies der Regierungsrat anzunehmen scheint.

Die demokratische Kompetenzordnung (vgl. § 106 KV i.V.m. §§ 66 und 107 GG; §§ 22 Abs. 1 und 25 BauG) bestimmt auch die massgebende Instanz bei der Beurteilung der Planungsabsicht und des Sicherheitsbedürfnisses. Die Planungsabsicht muss sich tatsäch-

lich oder aus rechtlichen Gründen (siehe dazu AGVE 2004, S. 188 ff. für den Erlass einer Bausperre) bei den zuständigen Planungsträgern manifestieren. Meinungsäusserungen der Bevölkerung, die Absichten und Auffassungen der Initianten der Kurpark-Initiative oder der Mehrheit der Stimmbürger, welche die Kurpark-Initiative angenommen haben, können daher höchstens einen Abänderungswillen (-absicht) und keine Planungsabsicht begründen.

#### 2.3.4.

Die Kurpark-Initiative wurde als Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht (siehe dazu Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Auflage, Zürich / Basel / Genf 2005, S. 202 ff.). Im Gegensatz zu einer Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes verpflichtet eine solche Planungsinitiative die Behörden auch nach ihrer Annahme nur zur Ausarbeitung und Beschlussfassung über eine Revisionsvorlage, die dem Anliegen der Initiative entspricht. Der Stadt- und der Einwohnerrat Baden sind bei der Ausarbeitung der entsprechenden Neuordnung im Übrigen frei und können auch eine Revisionsvorlage ablehnen. Auch der Text einer Planungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ist daher mit der Planungsabsicht nicht identisch.

Nachdem der Stadtrat Baden nach der Annahme der Kurpark-Initiative das Nutzungsplanverfahren mit der Teilrevision "Gartenanlagen" eingeleitet hat, der Entwurf vorgeprüft ist und die Teilrevision der Nutzungsplanung sowie der Bau- und Nutzungsordnung öffentlich aufgelegt ist, kann davon ausgegangen werden, dass bei der Stadt Baden eine "verfestigte Planungsabsicht" (AGVE 2004, S. 190; Ruch, a.a.O., Art. 27 N 27) besteht. Die Teilrevision wurde sodann ein zweites Mal öffentlich aufgelegt, dem Einwohnerrat vorgelegt und am 13. Dezember 2005 von diesem beschlossen.

Unter diesen Umständen kann auch offen bleiben, ob das aufsichtsrechtliche Vorgehen des Regierungsrats beim Erlass der Planungszone mit den Grundsätzen der Gemeindeautonomie (§§ 5 Abs. 2, 104 und 106 KV) und den raumplanungsrechtlichen Bestimmungen über die Rücksichtnahme auf die nachgeordneten Planungsträger (Art. 2 Abs. 3 RPG) vereinbar war.



### 2.3.5.

Bei der Planungszone geht es in erster Linie um die Sicherstellung der Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane (siehe vorne Erw. 2.1 und 2.3.1). Von einer umfassenden Interessenabwägung der vorgesehenen Planung im Rahmen dieses Verfahrens kann daher abgesehen werden, und die Überprüfung der Übereinstimmung der Planungsabsichten mit dem übergeordneten Recht ist der Überprüfung im Nutzungsplanverfahren vorzubehalten. Das Planungszoneverfahren als sichernde Massnahme kann dieser Interessenabwägung nicht vorgreifen (BGE 117 Ib 243 Erw. 3d). Für das öffentliche Interesse an einer Planungszone genügt dementsprechend, dass die mit der Planungszone zu sichernden Revisionsziele nicht mit den Bestimmungen und Planungszielen des Raumplanungsrecht offensichtlich unvereinbar oder die Zielvorstellungen der Planungsträger zum vorneherein unzulässig sind.

### 2.3.6.

Der Regierungsrat begründet das öffentliche Interesse an der Planungszone zur Hauptsache mit der Sicherungs- und Koordinationsfunktion der Planungszone zwischen Gesetzgebungs- und Planungsverfahren. Zutreffend ist, dass einer Planungszone die Zweckbestimmung immanent ist, den Planungsbehörden die Planungsfreiheit bis zum Abschluss eines Nutzungsplanverfahrens zu wahren. Indessen genügt der Zweck einer gesetzlichen Regelung nicht allein, um das öffentliche Interesse an der Anwendung dieser Bestimmung hinreichend zu begründen. Das öffentliche Interesse an einer Planungszone besteht nicht nur in einem rechtlichen oder tatsächlichen Anpassungsbedürfnis und in einer darauf beruhenden Planungsabsicht, sondern auch - als drittes Element - in der Gefahr der Beeinträchtigung der Planungsfreiheit durch tatsächliche Veränderungen in Anwendung des geltenden Rechts (siehe vorne Erw. 2.3.1).

Der Regierungsrat hat im Beschluss vom 24. November 2004 und im Einspracheentscheid festgehalten, dass es beim Erlass der Planungszone nur um die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden der Stadt Baden für die Teilrevision "Gartenanlagen" gehe. Somit ist davon auszugehen, dass weder regionale noch kantonale Interessen oder Planungsabsichten des Kantons zu beurteilen sind und

auch keine raumplanerischen Aspekte, die einer Genehmigung der (allfälligen) Teilrevision (§ 27 BauG) entgegenstehen, zu berücksichtigen sind. Weiter ergibt sich aus den Akten, dass mit Ausnahme des Bauvorhabens der Beschwerdeführerin im Gebiet der Planungszone keine Bauvorhaben anstehen. Die Gefährdung der Planungsfreiheit und das Sicherungsbedürfnis stellen sich daher ausschliesslich nur im Hinblick auf ein einziges Bauvorhaben.

Der Stadtrat Baden hat in seiner Vernehmlassung zu den Planungsabsichten und zur Gefährdung ausgeführt:

- Das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin stelle die Neugestaltung und Zonierung der Parkzone (PA) im Sinne der Kurpark-Initiative nicht in Frage bzw. behindere die entsprechenden Planungsabsichten nicht.
- Die Voraussetzungen einer Planungszone (Bewahrung ihrer Entscheidungsfreiheit) seien nicht erfüllt.
- Fraglich sei, ob die Baurechtsparzelle der Beschwerdeführerin von der Initiative erfasst werde.
- Eine Planungszone sei unverhältnismässig.

Im Einspracheverfahren hat der Regierungsrat entgegen § 41 VRPG auf eine Vernehmlassung der Stadt Baden verzichtet.

In seiner Vernehmlassung im vorliegenden Verfahren hält der Stadtrat an den angeführten Standpunkten fest. Er weist ergänzend darauf hin, dass die Teilrevision "Gartenanlagen", welche aufgrund der Kurpark-Initiative ausgearbeitet wurde, vorsehe, dass das bestehende Kursaalgebäude und zusätzlich ein Bereich für eine Hochbaute aus dem Perimeter der geschützten Gartenanlage des Kurparks ausgeklammert werde.

Die Akten der öffentlichen Auflagen, die von der Vorinstanz - entgegen § 20 Abs. 1 VRPG - nicht beigezogen wurden, bestätigen diesen Sachverhalt vollumfänglich: Die Revisionsvorlage beinhaltet im Kurpark Baden eine Änderung des Zonenplanes, indem auf dem Areal für den vorgesehenen Annex-Bau der Beschwerdeführerin ein Standort für eine Hochbaute ausdrücklich vorgesehen und in § 23 Abs. 3 der neuen BNO die Zulässigkeit von Tiefbauten, untergeordneten Kleinbauten und einer Hochbaute am Standort gemäss Zonenplan ("A") zugelassen werde. Die Auffassung des Stadtrats Baden,

dass spätestens mit dem bis zur öffentlichen Auflage fortgeschrittenen Planungsverfahren die Voraussetzungen für eine Planungszone entfallen sind, trifft daher zu. Andere Bauvorhaben mit präjudizieller Wirkung im Kurpark oder in den andern von der Initiative betroffenen Gebieten dieser Teilrevision stehen nicht an. Damit steht jedenfalls seit der öffentlichen Auflage der Teilrevision "Gartenanlagen" fest, dass bei den zuständigen Planungsbehörden keine faktische oder rechtliche Beeinträchtigung ihrer Entscheidungsfreiheit mehr besteht. Insbesondere begründet das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin im Kurpark keine Gefahr negativer faktischer Einschränkungen, welche die Teilrevision "Gartenanlage" gefährden könnten. Eine andere Gefährdung wird auch vom Regierungsrat nicht geltend gemacht, der zudem betont, dass es ihm nicht um die Verhinderung des Bauvorhabens der Beschwerdeführerin gehe.

Die kantonalen Behörden haben den für die Raumplanung auf dem Gebiet der Stadt Baden zuständigen Planungsträgern (Stadtrat und Einwohnerrat) den ihnen zustehenden Beurteilungsspielraum zu belassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Dieser Grundsatz der Rücksichtnahme auf die nachgeordneten Planungsträger gilt allgemein und bindet den Regierungsrat auch beim Erlass einer Planungszone, insbesondere wenn er aufsichtsrechtlich einschreitet (vgl. auch § 2 BauG).

Es kann angesichts dieser Erwägungen offen bleiben, ob die Planungszone bereits deswegen aufzuheben wäre, weil der Regierungsrat in bewusstem Gegensatz zu den zuständigen Planungsbehörden und ohne Prüfung, ob der Verzicht des Stadtrates Baden auf eine Planungszone rechtmässig war, eine Planungszone erlassen hat (zu dieser Pflicht siehe AGVE 2004, S. 188 f.). Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass mit der Annahme einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung die Behörden nicht bereits verpflichtet sind, vorsorgliche Massnahmen im Interesse der Initianten oder der Stimmbürger anzuordnen (vgl. Aldo Zaugg, Die Gemeinde-Initiative in Bau- und Planungssachen, in: BVR 1983, S. 334 f.).

Planungszonen sind schon vor Ablauf der Frist aufzuheben, wenn sie nicht mehr notwendig sind (Ruch, a.a.O., Art. 27 N 56). Ausser dem Inkrafttreten oder Scheitern der Neuordnung vor Ablauf

der Frist der Planungszone führen auch veränderte Planungsabsichten dazu, dass die Gefahr der Beeinträchtigung der Planungsfreiheit und damit die Notwendigkeit der Planungszone entfällt. Der Planungszone "Gartenanlagen" fehlt jedes öffentliche Interesse an der Sicherstellung der Planungsfreiheit der Stadt Baden für die Planrevision "Teiländerung", weshalb sie hinsichtlich der Parzellen Nrn. 172 und 172.3 in (teilweiser) Gutheissung der Beschwerde aufzuheben ist.

**31 Zuordnung von Erschliessungsanlagen, welche im Zonenplan keiner Zone zugewiesen sind ("weisse Flächen").**

- Eine Erschliessungsplanung kann die fehlende Zuweisung zum Siedlungsgebiet nicht ersetzen (Erw. 1.2.3).
- Kriterien für die Zuweisung von Erschliessungsanlagen zum Siedlungsgebiet (Erw. 2).

Urteil des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 10. März 2006 in Sachen St. und Mitb. gegen den Regierungsrat.

*Aus den Erwägungen*

- 1.
- 1.1. (...)
- 1.2.
- 1.2.1.

Es ist unbestritten, dass im Zonenplan der Gemeinde A sämtliche Strassen - darunter auch der Föhrenweg sowie die nach Lage mit dem Föhrenweg vergleichbare Steigstrasse und der Blitzbergweg, aber auch sämtliche Waldstrassen - weiss koloriert sind. In der farblichen Ausgestaltung der Strassen wird im Zonenplan keine Unterscheidung getroffen zwischen Strassen und Wegen innerhalb und ausserhalb der Bauzone. Insbesondere vermag auch der Aspekt, ob die Strassen und Wege vollständig von Bauzonen umgeben sind oder nicht oder ob Strassen und Wege entlang einer Bauzonengrenze verlaufen, nichts zu einer qualifizierenden Unterscheidung beitragen, da