

Hundeschulungskurse sowie der Einbezug von Gruppenlektionen (siehe vorne, Erw. 1/b/bb und c) schliessen lässt. Der Beschwerdeführer 1 darf heute nach Massgabe der "Stammbewilligung" vom 21. September 1992 und des Gemeinderatsbeschlusses vom 28. April 1997 von Montag bis Freitag jeweils von 19.00 bis 21.00 Uhr maximal zwei Privatlektionen gleichzeitig erteilen, d.h. insgesamt 24 mit ebenso vielen Zu- und Wegfahrten pro Tag. Unter dem neuen Regime gemäss dem Nutzungserweiterungsgesuch vom 14./15. Dezember 1998 rechnet der Beschwerdeführer 1 selber mit maximal 47 Zu- und Wegfahrten pro Tag. Es ist also zweifellos so, dass die beabsichtigte Intensivierung der Hundeschule ein erhöhtes Verkehrsaufkommen zur Folge haben wird. Hieran ändert nichts, dass der Beschwerdeführer 1 die Zahl der gemäss "Stammbewilligung" vom 21. September 1992 zulässigen 12 Zuchthündinnen auf deren 6 herabsetzen will (es entstehen in diesem Zusammenhang ebenfalls Verkehrsbewegungen, weil die Halter ihre Welpen in den ersten 9 Wochen durchschnittlich ein Mal pro Woche zu besuchen pflegen); faktisch befinden sich nämlich regelmässig nur 4 bis 5 Zuchthündinnen auf dem Hof, während die restlichen in Patenfamilien gehalten werden. Der diesbezügliche kompensatorische Effekt kann daher vernachlässigt werden.

e) Zusammenfassend ist unter diesem Titel festzuhalten, dass weder Art. 24 noch Art. 24a RPG eine rechtliche Handhabe bieten, um das Nutzungserweiterungsvorhaben des Beschwerdeführers 1 bewilligen zu können. (...).

#### Redaktionelle Anmerkung

Das Bundesgericht, I. Öffentlichrechtliche Abteilung, hat eine gegen den Entscheid vom 13. Juni 2002 erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit Urteil vom 12. September 2003 abgewiesen, soweit es darauf eintrat (BGE 1A.214/2002).

#### **54 Nutzungsplanung und Richtplanänderung.**

- **Voraussetzungen für das Zusammenlegen von Mitwirkungs- und Einspracheverfahren im Nutzungsplanungsverfahren (Erw. 1/c).**
- **Die Voraussetzungen der Fortschreibung des Richtplans bei Neueinzonungen gemäss Richtplanbeschluss S 2.1/4.1a (Erw. 1/d).**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 12. August 2003 in Sachen S. gegen den Regierungsrat.

### *Aus den Erwägungen*

1. c) aa) Sind die Änderungen der Nutzungspläne und -vorschriften von untergeordneter Bedeutung, so können das Mitwirkungs- und das Einspracheverfahren zusammengelegt werden (§ 24 Abs. 3 BauG). Im Regelfall sind das Mitwirkungs- und das Einspracheverfahren jedoch zu trennen (Jean-Jacques Forestier, Der Erlass von kommunalen Nutzungsplänen und -vorschriften nach neuem Baugesetz - Verfahren und Rechtsschutz auf Gemeindeebene, in: Mitteilungen des Baudepartements zur Rechtsprechung 67/1993, S. 6 f.). Ob ein Zusammenlegen der beiden Verfahrensschritte sinnvoll ist, hat der Gemeinderat zu entscheiden. Er bedarf dazu weder der Zustimmung noch der Bewilligung einer kantonalen Behörde (Forestier, a.a.O., S. 6). Von Bundesrechts wegen ist vorgeschrieben, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem Raumplanungsgesetz unterrichten und dafür sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG). Art. 4 RPG dient somit der Sachaufklärung und der Mitwirkung der Bevölkerung an der Planung als politischem Prozess (Rudolf Muggli, in: Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 4 N 5). Die Mitwirkung stellt eine institutionelle Einflussmöglichkeit auf die Planung dar, welche keine rechtliche Bindung, sondern eine bloss politische Einflussnahme bewirkt. Die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens muss demnach in einem Zeitpunkt geschehen, wo die abschliessende Interessenabwägung und damit der Planungsentscheid noch offen sind (Muggli, a.a.O., Art. 4 N 9).

In Beachtung dieser Vorgaben des Bundesrechts verlangt § 3 BauG einen rechtzeitigen Einbezug der Bevölkerung in einen

Planungsprozess und eine Veröffentlichung der Planentwürfe mit den nötigen Erläuterungen (§ 22 Abs. 1 BauG). Die Bedeutung des demokratischen Elements wird dadurch verstärkt, dass der Gemeinderat zu den Eingaben im Mitwirkungsverfahren Stellung zu nehmen und das Ergebnis der Mitwirkung in einem öffentlichen Bericht zusammenzufassen hat (§ 22 Abs. 2 Satz 2 BauG).

bb) Im Gegensatz dazu zielt der Rechtsschutz im Planungsverfahren nicht auf die Beeinflussung der politischen Entscheide ab, sondern dient der Durchsetzung des Rechts. Zum Rechtsschutz gehört auch der Anspruch auf rechtliches Gehör vor dem Erlass einer Verfügung, weshalb Art. 33 Abs. 2 RPG zur öffentlichen Auflage von Nutzungsplänen verpflichtet. Diese öffentliche Auflage nähert sich einem Mitwirkungsinstrument, wenn sie vor der Beschlussfassung über den Plan stattfindet, was das Bundesrecht jedoch nicht verlangt (Muggli, a.a.O., Art. 4 N 7). Das Einspracheverfahren, an welchem im Gegensatz zum Mitwirkungsverfahren nicht jedermann, sondern nur die in schutzwürdigen eigenen Interessen Betroffenen teilnehmen können, gehört zum Rechtsschutz- und nicht zum Mitwirkungsverfahren (§ 22 Abs. 2 und § 24 Abs. 2 BauG).

cc) Die Zusammenlegung des Mitwirkungs- und des Einspracheverfahrens setzt eine Nutzungsplanung oder Nutzungsvorschriften von untergeordneter Bedeutung oder eine Sondernutzungsplanung voraus (§ 24 Abs. 3 BauG). Das Verwaltungsgericht hat sich zur Frage, was "von untergeordneter Bedeutung" ist, noch nicht geäußert. Zur Beantwortung dieser Frage, ist der Gehalt von § 24 Abs. 3 BauG zu ermitteln.

aaa) Um den Sinn eines Rechtssatzes zu ergründen, muss grundsätzlich jede Vorschrift ausgelegt werden (René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a.M. 1990, Nr. 21 B I, S. 66). Die Auslegung stützt sich auf verschiedene Auslegungselemente: Lehre und Rechtsprechung unterscheiden das grammatische, historische, systematische, teleologische und realistische Element (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 90 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 216 ff.).

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Bestimmung (BGE 126 V 472; 114 Ia 196). Vom Wortlaut darf und muss abgewichen werden, wenn der Wortlaut einer gesetzlichen Bestimmung nicht den wahren Sinn wiedergibt (BGE 124 II 199; 103 Ia 117) bzw. wenn die dem Wortlaut entsprechende Auslegung zu Ergebnissen führt, die der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann und die gegen das Gerechtigkeitsgefühl und den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung verstossen (BGE 127 III 323; 113 V 77; 108 Ia 80). Ziel der Auslegung ist es, den Sinne eines Rechtssatzes zu ergründen.

bbb) Dem Wortlaut nach erachtet das Gesetz vorab die Sondernutzungsplanungen als für eine Zusammenlegung von Mitwirkungs- und Einspracheverfahren grundsätzlich geeignet. Die Sondernutzungspläne folgen den allgemeinen Nutzungsplänen, umfassen die Erschliessung oder Überbauung bestimmter Gebiete und stellen weitere planerische Instrumente zur Gestaltung des Siedlungsgebiets zur Verfügung (vgl. § 16 ff. BauG und § 1 f. ABauV). Sie werden vom Gemeinderat erlassen und vom Regierungsrat genehmigt (§ 25 Abs. 2 und § 27 Abs. 1 BauG). Sondernutzungsplanungen, insbesondere Erschliessungsplanungen, Bau-, Niveau- und Strassenlinienpläne (§ 17 ff. BauG), können ein grosses Gebiet erfassen. Die generelle Zuordnungsmöglichkeit der Sondernutzungsplanungen unter das zusammengelegte Verfahren zeigt, dass die untergeordnete Bedeutung weniger einen Bezug zur Grösse des Planungsperimeters als zur Bedeutung einer Planung für die Allgemeinheit hat. Mit Blick auf das demokratische und politische Element der Mitwirkung (siehe vorne, Erw. aa) erscheint es auch naheliegend, die politische Tragweite einer Planung zum Massstab für die Bedeutung zu nehmen. Gerade die Rücksichtnahme auf die angestrebte Akzeptanz der Stimmbürger kann einer Zusammenlegung der beiden Verfahren entgegen stehen, da mit einer gesonderten Publikation im Mitwirkungsverfahren eine breite politische Diskussion über das Planvorhaben noch im Entwurfstadium ermöglicht wird. Weil im Unterschied zur Einsprache für die Beteiligung im Mitwirkungsverfahren keine Legitimationsanforderungen gelten und jedermann sich daran beteiligen kann, ist beim Entscheid über die Zusammenlegung der beiden Verfahren auch der Kreis der möglicherweise Betroffenen

oder am Planvorhaben Interessierten wesentlich. Die "untergeordnete Bedeutung" einer Änderung der Nutzungspläne und -Vorschriften im Sinne von § 24 Abs. 3 BauG hängt daher nicht von der Grösse des von einer Planung betroffenen Gebiets ab, sondern von der Einfachheit und der Überschaubarkeit der geplanten Änderungen für die Stimmbürger sowie dem Ausmass der Planungsfolgen für alle Einwohner. Der Einbezug der Bevölkerung in einem frühen Stadium und damit in einem gesonderten Mitwirkungsverfahren ist dort geboten, wo ein Planvorhaben weite Bevölkerungskreise tangiert. Steht eine Planung von politischer Bedeutung an, weil eine Änderung erhebliche Auswirkungen auf den Lebensraum der gesamten Bevölkerung mit sich bringen wird oder sind anderweitige, nicht leicht abzusehende Auswirkungen auf viele Bewohner die Folge einer Planung, so drängt sich ein vorgängiges gesondertes Mitwirkungsverfahren auf. Zielt eine Nutzungsplanung demgegenüber nicht auf eine umfassende Neubeurteilung von grundlegenden Planungsentscheiden, sondern auf punktuelle Anpassungen, welche in ihrer Bedeutung von den Einwohnern leicht erfasst und beurteilt werden können, und hat eine Planung nur für einen eingeschränkten Bevölkerungskreis Folgen, können das Mitwirkungs- und das Einspracheverfahren eher zusammengelegt werden (Forestier, a.a.O., S. 7). Die Auslegung der Bedeutung einer Planung hat sich daher in erster Linie am Ziel und Zweck der Mitwirkung zu orientieren. Daneben können verfahrenswirtschaftliche Überlegungen den Gemeinderat leiten, wenn ein Planvorhaben für einen eingeschränkten Einwohnerkreis von Interesse ist und von vornherein mit wenigen Einsprachen zu rechnen ist.

ccc) Gegen diese Auslegung sprechen keine Gründe des Einspracheverfahrens. Das Einspracheverfahren untersteht einer unterschiedlichen Verfahrensordnung und die Zusammenlegung betrifft nur den Zeitpunkt der öffentlichen Auflage mit gleichlaufenden Einwendungs- und Einsprachefristen. Die Behandlung und Beurteilung der Einsprachen folgt im Übrigen einer gesonderten Verfahrensordnung (§ 24 Abs. 2 und § 26 Abs. 1 BauG).

Die untergeordnete Bedeutung i.S.v. § 24 Abs. 3 BauG ist auch nicht gleichzusetzen mit dem Begriff "von geringer Tragweite" i.S.v. § 27 Abs. 2 Satz 2 BauG. Letztere begrenzt die Direktänderungs-

kompetenz der Genehmigungsbehörde und konkretisiert den Schutz der Gemeindeautonomie sowie indirekt den Rechtsschutz der Privaten. Mit dem Mitwirkungsgebot besteht aber weder ein inhaltlicher noch ein systematischer Zusammenhang.

ddd) Auch die Frage der Richtplanrelevanz einer Einzonung ist von der Zusammenlegung des Mitwirkungs- und des Einspracheverfahrens zu unterscheiden. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführer ist es für die Beurteilung der Bedeutung einer Nutzungsplanänderung irrelevant, ob die Abänderung des Siedlungsgebietes im Richtplan den Grenzwert für eine Richtplanfortschreibung überschreitet oder nicht. Die Bestimmungen von § 22 und 24 BauG gewährleisten die Mitsprache der Bevölkerung und den Rechtsschutz des Einzelnen. Demgegenüber geht es bei den Änderungsbeschlüssen im Richtplan (Beschlüsse S 2.1/4.) um die Wahrung der Kompetenzen des Grossen Rates im Richtplanverfahren und seine Einflussnahme auf Planungen, die eine Anpassung des Richtplans erfordern. Während Anpassungen des Richtplans (Kategorien Festsetzung und Zwischenergebnis) vom Grossen Rat zu beschliessen sind, werden Richtplanänderungen von geringfügiger sachlicher und räumlicher Bedeutung, die realisierten (Richtplan-)Vorhaben und die Aufnahme von Vororientierungen als Fortschreibungen vom Regierungsrat vorgenommen (Richtplanbeschlüsse zum Änderungsverfahren, A2/1.1., Richtplantext, Stand 31. März 2001, S. 8). Nebst der systematischen und gesetzesautonomen Auslegung spricht auch die historische Auslegung dagegen, dass für die Auslegung des Baugesetzes vom 19. Januar 1993 der Richtplan, welcher erst am 17. Dezember 1996 vom Grossen Rat beschlossen wurde, herangezogen wird. Dem Regierungsrat und den Beschwerdeführern ist daher nur insoweit zuzustimmen, dass das Erfordernis einer Richtplananpassung durch den Grossen Rat ein Indiz für eine Planung von nicht untergeordneter Bedeutung sein kann. Der Umkehrschluss ist aber nach der gesetzlichen Ordnung nicht zwingend und nicht jede Planung die eine Änderung des Richtplans erfordert, ist in jedem Fall von nicht mehr untergeordneter Bedeutung. Die Beurteilung ist vielmehr im Einzelfall nach objektiven Kriterien auf der Grundlage des Mitwirkungsgebots vorzunehmen.

(...)

d) Bleibt zu prüfen, ob vorliegend die Neueinzonungen mit einer Fortschreibung im Nachgang zur Zonenplanänderung Eingang in den Richtplan finden oder ob dafür eine formelle Richtplananpassung nötig gewesen wäre, welche in der Kompetenz des Grossen Rates liegt und zeitlich dem Genehmigungsentscheid vorgehen muss (§ 27 Abs. 3 BauG).

aa) Der Richtplanbeschluss S 2.1/4 "Verfahrensregelung; Fortschreibung oder Anpassung des Richtplans" lautet (Richtplantext, S. 23):

"4.1 Der Richtplan wird fortgeschrieben bei

- a) Neueinzonungen von weniger als 3 ha oder von weniger als 3% des Baugebietes, höchstens aber 5 ha, pro 10 Jahre;
- b) Einzonung mit flächengleicher Kompensation;
- c) Einzonung von weitgehend überbautem Gebiet (Art. 15 lit. a RPG);
- d) Einzonung von Übergangszonen;
- e) Einzonung von Waldabstandsflächen;
- f) Ein- und Auszonung wegen Auswirkungen von Waldfeststellungsverfahren.

4.2 Einzonungen, die über diese Kriterien hinausgehen, können nur genehmigt werden, wenn vorgängig das Siedlungsgebiet im Richtplan angepasst wird."

bb) Im Entwurf zum Richtplantext war vorgesehen, dass die Richtplanpassung bei allen Neueinzonungen von mehr als 3 ha pro 10 Jahre erfolgen sollten (Entwurf Richtplantext, Juni 1996, S. 29; Richtplanung Kanton Aargau, Richtplan, Änderungsbeschlüsse des Grossen Rates [Schlussabstimmung vom 17. Dezember 1996], S. 7). Die Mehrheit der grossrätlichen Kommission war der Ansicht, dass eine prozentuale und eine flächenmässige Begrenzung den unterschiedlichen Verhältnissen bzw. den unterschiedlichen Bauzonengrössen der Gemeinden besser Rechnung trage und dabei die Flexibilität des Richtplans unterstreiche (Protokoll des Grossen

Rates [Prot. GR] vom 29. Oktober 1996, Art. 1919, S. 473, Votum Guignard). Bei Gemeinden mit grösseren Bauzonen soll es erst zu einer Richtplanänderung kommen, wenn Neueinzonungen von mehr als 3 % des bisherigen Baugebiets beschlossen werden (Prot. GR, S. 473, Votum Pfisterer). Der massgebende Richtplanbeschluss S 2.1/4.1 lit. a verlangt daher für Neueinzonungen bis zur Fläche von 3 ha im Einzelfall oder bei Gemeinden mit grossen Baugebieten bis max. 3 % des bestehenden Baugebiets keine Richtplananpassung durch den Grossen Rat. Würde bei allen Gemeinden ausschliesslich die 3 %-Regel angewendet, hätte dies zur Folge, dass der Grosse Rat bei Gemeinden mit kleinen Bauzonen schon für geringe Einzonungen ein Richtplanänderungsverfahren durchführen müsste (Prot. GR, S. 473, Votum Pfisterer). Als maximale Obergrenze für Neueinzonungen mittels Fortschreibung des Richtplans gelten 5 ha pro 10 Jahre. Auf diese Weise wird sicher gestellt, dass die Gemeinden nicht durch eine Etappierung der Zonenplanrevision unter Umgehung des Grossen Rates das Siedlungsgebiet innert 10 Jahren um mehr als 5 ha vergrössern.

cc) Die Gemeinde G. hatte gemäss Flächenstatistik von 1991 total 88.38 ha Land in der Bauzone, weshalb Gebiete von einer Fläche bis 3 ha ohne Richtplananpassung neu eingezont werden dürfen. Mit der Einzonung einer Fläche von total 2.5584 ha erreicht das Gebiet "N." als flächenmässig grösstes der sechs in der Revision 2000 eingezonten Gebiete die geforderte Richtplanrelevanz von 3 ha nicht.

Grundlage für die Festsetzung des Siedlungsgebiets im Richtplan war der Zonenplan 91, weil im Zeitpunkt seines Inkrafttretens (17. Februar 1997) die Nutzungsplanung der Gemeinde G. nicht in Revision stand (Richtplantext, Stand 17. Dezember 1996, Beschluss S 2.1/3.3, S. 27). Folglich begann die 10-Jahresfrist für die Höchstgrenze von 5 ha mit Inkrafttreten des Richtplans. Anlässlich der Teilrevision der Nutzungsplanung 2000 wurde eine Fläche von total 4.31 ha neu eingezont. Der Zonenplan 91 wurde seit 1997 bis zur vorliegend umstrittenen Revision nie angepasst. Die Gesamtfläche von 4.0484 ha, wie sie von der Beschwerdeführerin berechnet wurde und die von der Vorinstanz als massgebend bezeichnete Fläche von



2.95 ha ergeben sich aus der Addition der sechs Planänderungen, welche in dieser Revisionsvorlage zusammengefasst sind. Vorliegend sind verschiedene Gebiete und unterschiedliche Planungen Gegenstand der Nutzungsplanänderungen. Die Zusammenfassung dieser Planvorhaben in einer Revision erfolgte aus rein verfahrensökonomischen Gründen, ohne dass dafür eine (raumplanungs-)rechtliche Notwendigkeit besteht. Die Gemeinde hätte ohne weiteres die sechs Planänderungen einzeln zur Genehmigung vorlegen können. Unter diesen Umständen ist für die Richtplanrelevanz gemäss Richtplanabschluss S 2.1/4.1 lit. a die Obergrenze von 5 ha massgebend.

**55 Pferdehaltung in einer Wohnzone (Zonenkonformität; Geruchsbelastungsproblematik).**

- Die hobbymässige Haltung von maximal einem Grosspferd und zwei Kleinpferden ist in einer Wohnzone grundsätzlich bewilligungsfähig (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 2/d).
- Die Mindestabstandsvorschriften nach Massgabe der FAT-Empfehlungen (Ziff. 512 Abs. 1 des Anhangs 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 lit. a LRV) sind unterhalb einer Geruchsbelastung von 4 GB nicht anwendbar; Anlehnung an die allgemeinen Abstandsvorschriften (Erw. 3/a,b). Genügen eines Grenzabstands von 2 m, wenn zusätzlich nach Massgabe des Vorsorgeprinzips (Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG) die erforderlichen emissionsbegrenzenden Massnahmen getroffen werden (Erw. 3/c).

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 6. November 2002 in Sachen Z. und Mitb. gegen Regierungsrat.

*Aus den Erwägungen*

1. Die Beschwerdegegner wollen im südöstlichen Teil der Parzelle Nr. 175 einen Offenfrontstall für 1 Grosspferd und 2 Kleinpferde errichten. Die Grundfläche beträgt 24 m<sup>2</sup> (8 m x 3 m), die Höhe des Pultdachs 2.4 bis 3 m. Die offene Stallseite ist gegen Norden, d.h. auf die Kantonsstrasse K386 (Wohlenschwilerstrasse) hin,