

WBE.2022.359 / SW / wm

(BVURA.22.237)

Art. 45

Urteil vom 15. Mai 2023

Besetzung Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichterin Schircks
Verwaltungsrichter Winkler
Gerichtsschreiberin Wittich

Beschwerde-
führerin **A.** _____
vertreten durch lic. iur. Peter Frick, Rechtsanwalt, Seestrasse 17,
Postfach, 8027 Zürich

gegen

Beschwerde-
gegner 1.1 **E.** _____

Beschwerde-
gegnerin 1.2 **F.** _____

beide vertreten durch Dr. iur. Peter Heer, Rechtsanwalt,
Stadtturmstrasse 19, 5401 Baden

und

Vorinstanz **Departement Bau, Verkehr und Umwelt**, Rechtsabteilung,
Entfelderstrasse 22, Buchenhof, 5001 Aarau

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Baubewilligung (Ausstand)

Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt
vom 14. Juli 2022

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Mit Protokollauszug der Sitzung vom 1. April 2019 erteilte der Gemeinderat Q. E. und F. die Baubewilligung für den Umbau der R, Gebäude Nr. nnn, und die Erweiterung des Nebengebäudes, Gebäude Nr. mmm, beide Parzelle aaa (im Folgenden: Baugesuch 2019). Die Schlusskontrolle der Arbeiten am Gebäude Nr. nnn (R) fand am 9. November 2019 durch G., Baukontrolleur der Gemeinde Q., statt. Die Umbauarbeiten am Nebengebäude hatten zu diesem Zeitpunkt noch nicht begonnen.

2.

Am 6. November 2020 reichten E. und F. ein neues Baugesuch für den Abbruch des (Neben)Gebäudes Nr. mmm und eine Erweiterung des Gebäudes Nr. nnn inkl. Tiefgarage, Pool und Gartenneugestaltung ein (im Folgenden: Baugesuch 2020/2021). Dieses betraf neu auch die südlich angrenzende Parzelle bbb. Während der öffentlichen Auflage vom [...] bis [...] gingen vier Einwendungen ein. In der Folge fanden bis Mitte [...] 2021 diverse Besprechungen statt, in deren Verlauf die Bauherrschaft das Gesuch anpasste und neue Pläne einreichte.

Aufgrund der entstandenen Verzögerungen entschied die Bauherrschaft im [...] 2021, von der ursprünglichen Baubewilligung vom 1. April 2019 erneut Gebrauch zu machen. Sie teilte dies der Gemeinde entsprechend mit. Obwohl ihr von Seiten der Gemeinde nahegelegt wurde, mit den Abbrucharbeiten bis zum Entscheid über das neue Baugesuch zuzuwarten, begannen [...] 2021 die Arbeiten am (Neben)Gebäude Nr. mmm.

3.

A. ist Eigentümerin der südlich an die Parzelle bbb angrenzenden Parzelle ccc und Einwenderin im Baugesuchsverfahren 2020/2021 (Baugesuch vom 6. November 2020). Am 9. September 2021 teilte sie der Gemeindeverwaltung telefonisch mit, dass beim Nebengebäude der R mit Abbrucharbeiten begonnen worden sei. Sie verlangte am selben Tag per E-Mail (elektronisch übermittelt sowie als Ausdruck persönlich überbracht) den Erlass eines Baustopps und einer anfechtbaren Verfügung. Mit Präsidialverfügung vom 10. September 2021 lehnte der Gemeinderat Q. den Baustopp ab und forderte die Bauherrschaft zugleich auf, die Fertigstellung der Abbrucharbeiten für die anschliessende Baukontrolle zu melden. Die dagegen erhobene Beschwerde wurde mit Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) vom 20. Dezember 2021 abgewiesen (im Folgenden: Verfahren Baustopp [EBVU 21.606]). Der Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

4.

Mit Beschluss vom 10. Januar 2022 wies der Gemeinderat das Baugesuch 2020/2021 von E. und F. ab.

5.

5.1.

Am 27. Januar 2022 reichten E. und F. ein neues Baugesuch für den Abbruch des (Neben)Gebäudes Nr. mmm, einen Anbau mit Tiefgarage und einen Pool mit Garten-Umgestaltung auf den Parzellen aaa und bbb ein (im Folgenden: Baugesuch 2022).

Im Rahmen der öffentlichen Auflage des Baugesuchs 2022 ersuchte A. um Einsicht in die jeweiligen Akten der Verfahren betreffend die Baugesuche 2019, 2020/2021 und 2022 sowie zum geplanten Wendehammer auf der Parzelle bbb. Die Akteneinsicht wurde ihr gewährt. In der Folge monierte A. wiederholt (Schreiben vom 21. Februar 2022, 9. März 2022, 14. März 2022, 5. April 2022) die Unvollständigkeit der von ihr eingesehenen Akten. Der Gemeinderat nahm zu den erhobenen Vorwürfen jeweils Stellung (vgl. Akten zum Baugesuch 2022).

5.2.

Mit Eingabe vom 14. März 2022 beantragte A. im Rahmen ihrer Einwendungen gegen das Baugesuch 2022 sinngemäss, die Verwaltung und "die Behörde" der Gemeinde Q. hätten wegen Befangenheit in den Ausstand zu treten und es sei eine externe, unabhängige Fach- sowie Entscheidungsstelle für alle Geschäfte im Zusammenhang mit dem Baugesuch 2022 einzusetzen. Der Gemeinderat überwies dieses Ausstandsgesuch mit Protokollauszug vom 25. April 2022 an das BVU als Aufsichtsinstanz. Innert der vom BVU angesetzten Nachfrist präzisierte A. ihre Begehren und beantragte den Ausstand der nachfolgenden Personen (Eingabe vom 14. Mai 2022):

- H., Gemeindeammann
- I., Gemeinderat und verantwortlicher Ressortchef
- J., Gemeindeschreiber und Bauverwalter
- K., Stv. des Gemeindeschreibers
- G., Baukontrolleur
- L., Baugesuchsprüfer
- M., Kanalisationsprüfer

Das BVU, Rechtsabteilung, fällte am 14. Juli 2022 folgenden Entscheid:

1.

Das Ausstandsgesuch wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Der Antrag der Gesuchsgegner auf Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde wird abgewiesen.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

B.

1.

Gegen den am 15. Juli 2022 zugestellten Entscheid des BVU liess A. am 14. September 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben mit folgenden Anträgen:

1.
Der Entscheid des Departementes Bau, Verkehr und Umwelt, Kanton Aargau, vom 14. Juli 2022 (BVURA.22.237) sei aufzuheben.

2.
Das Ausstandbegehren der Beschwerdeführerin gegen die folgenden Personen sei gutzuheissen:

- a. H.
- b. J.
- c. K.
- d. G.
- e. L.

3.
Die Kosten des Verfahrens seien den Beschwerdegegnern aufzuerlegen, eventualiter seien sie auf die Staatskasse zu nehmen.

4.
Der Beschwerdeführerin sei eine angemessene Prozessentschädigung zuzusprechen.

[...]

Die Beschwerdegegnerin 1 [Gemeinde Q.] sei aufzufordern, die folgenden Akten einzureichen, inkl. sämtlicher Korrespondenz mit allen Parteien (schriftlich und Email), Telefonnotizen und anderen internen Notizen:

- Sämtliche Akten zum Baustopp und dem Abbruch des Nebengebäudes
- Sämtliche Akten betreffend Wendehammer auf Parzelle bbb
- Sämtliche Akten betreffend die Kanalisationsleitungen auf den Grundstücken ddd / eee / fff / bbb / ggg / hhh / iii / ccc / jjj / kkk und III
- Weitere Unterlagen, die nachfolgend in der Begründung zu diesem prozessualen Antrag aufgeführt sind.

2.

Mit Eingabe vom 18. Oktober 2022 nahm der Gemeinderat Q. zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde Stellung und beantragte deren Abweisung, soweit darauf eingetreten werde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

3.

Das BVU beantragte mit Beschwerdeantwort vom 27. Oktober 2022 die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

4.

Die Bauherrschaft, E. und F., nahm mit Beschwerdeantwort vom 27. Oktober 2022 Stellung und beantragte ebenfalls die kostenfällige Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf eingetreten werde.

5.

Die Beschwerdeführerin replizierte am 1. Dezember 2022 und hielt grundsätzlich an ihren Anträgen fest, wobei sie diese wie folgt ergänzte:

1. – 2.
(...)

3.
Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz bzw. an den Gemeinderat Q. zurückzuweisen mit der Anweisung, das Ausstandsbegehren formell korrekt zu behandeln.

4. – 5.
(...)

6.

Mit Duplik vom 9. Januar 2023 hielten die Beschwerdegegner an ihren Anträgen fest und beantragten zudem die Abweisung des in der Replik gestellten Eventualantrags, soweit darauf eingetreten werde.

7.

Der Gemeinderat Q. hielt mit Eingabe vom 10. Januar 2023 an seinen Anträgen fest.

8.

Das BVU hielt mit Duplik vom 16. Januar 2023 ebenfalls an den gestellten Anträgen fest.

C.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 15. Mai 2023 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

1.1.

1.1.1.

Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Replik geltend, der Gemeinderat Q. habe mit der Überweisung des Ausstandsgesuchs an das BVU die Verfahrensvorschriften verletzt. Der Gemeinderat Q. habe das unbestimmt formulierte Begehren der Beschwerdeführerin um "Ausstand der Verwaltung und der Behörde der Gemeinde Q." ohne nachzufragen als Ausstandsgesuch gegen sämtliche Verwaltungsangestellte und Mitglieder des Gemeinderats entgegengenommen und an das BVU überwiesen. Er habe es versäumt, von der Beschwerdeführerin eine Präzisierung des Ausstandsgesuchs einzufordern, um die Zuständigkeit für das weitere Verfahren zu klären. Damit habe er das rechtliche Gehör (Recht auf Orientierung sowie vorgängige Äusserung und Anhörung) der Beschwerdeführerin verletzt (Replik, S. 3). Zudem gehe aus dem Protokollauszug des Gemeinderats Q. vom 25. April 2022 nicht hervor, wer an dieser Überweisungsentscheid mitgewirkt habe und ob sich die vom Ausstandsgesuch betroffenen Personen dazu hätten äussern können (Replik, S. 6).

Das BVU habe von der Beschwerdeführerin sodann zwar eine Präzisierung des Ausstandsbegehrens verlangt, jedoch zu Unrecht die eigene Zuständigkeit festgestellt. Es seien nur noch zwei Mitglieder des Gemeinderats betroffen gewesen. Solange eine Kollegialbehörde ohne die Personen, gegen welche ein Ausstandsbegehren gestellt wurde, noch handlungsfähig sei, habe sie selbst zu entscheiden.

1.1.2.

Die Beschwerdegegner bringen dagegen vor, die Rüge der Beschwerdeführerin sei verspätet. Sie habe den Überweisungsentscheid des Gemeinderats Q. nicht angefochten, womit dieser in Rechtskraft erwachsen sei. Die geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs sei nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Überdies sei die Zuständigkeit des BVU gegeben: Das BVU entscheide als Aufsichtsbehörde gestützt auf den klaren Wortlaut von § 16 Abs. 4 VRPG über strittige Ausstandsgesuche, sofern es sich nicht um den Ausstand eines einzigen Mitglieds einer Kollegialbehörde handle.

1.1.3.

Der Gemeinderat Q. hält fest, er habe das Begehren der Beschwerdeführerin nach Treu und Glauben als Ausstandsgesuch gegen den Gemeinderat als Entscheidbehörde verstehen dürfen. Zudem mache die Beschwerdeführerin erst verspätet einen Verfahrensfehler geltend. Damit verhalte sie sich krass widersprüchlich, da sie selbst beantragt habe, es sei eine externe Stelle beizuziehen. Selbst wenn ein Verfahrensfehler vorliegen würde, sei von einer Rückweisung abzusehen, um einen prozessualen Leerlauf zu vermeiden.

1.2.

1.2.1.

Die Zuständigkeit der rechtsanwendenden Behörde ist eine Sachurteilsvoraussetzung und als solche von Amtes wegen zu prüfen (§ 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Die Behörde, die ihre Zuständigkeit verneint, überweist die Sache unter Mitteilung an die Parteien unverzüglich derjenigen Behörde, die sie als zuständig erachtet; sie pflegt in der Regel vorher einen Meinungsaustausch mit den in Betracht fallenden Behörden (§ 8 Abs. 2 VRPG). Die Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen schliesst die Prüfung, ob auch im vorinstanzlichen Entscheid die Sachurteilsvoraussetzungen vorgelegen haben, ein (BGE 122 V 372, Erw. 1; 116 II 385, Erw. 2; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2015, S. 153, Erw. 2.1; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 – 72 VRPG, Zürich 1998, N. 3 f. zu Vorbemerkungen zu § 38 VRPG). Stellt die Rechtsmittelinstanz fest, dass bereits im vorinstanzlichen Verfahren eine Sachurteilsvoraussetzung fehlte, kann der angefochtene Entscheid aus diesem Grund aufgehoben werden. Steht fest, dass die Vorinstanz einen Sachentscheid ausgefällt hat, obwohl dies wegen fehlender Sachurteilsvoraussetzungen nicht zulässig gewesen wäre, ist der vorinstanzliche Entscheid selbst dann aufzuheben, wenn dies von keiner Partei verlangt wurde (MERKER, a.a.O., N. 4 zu Vorbemerkungen zu § 38 VRPG; AGVE 2015, S. 153, Erw. 2.1).

1.2.2.

Ist der Ausstand strittig, entscheidet darüber die Aufsichtsbehörde oder, wenn es sich um den Ausstand eines Mitglieds oder mehrerer Mitglieder einer Kollegialbehörde handelt, diese Behörde unter Ausschluss der betroffenen Personen (§ 16 Abs. 4 VRPG; Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007 zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG], 07.27, S. 26). Massgebend für die Frage der Zuständigkeit ist, ob eine Kollegialbehörde für den Entscheid über den Ausstand noch genügend unbefangene Mitglieder aufweist. Ist die Kollegialbehörde beschlussunfähig, weil das Ausstandsbegehren auf eine Vielzahl oder alle Mitglieder abzielt, ist deren Aufsichtsbehörde zum

Entscheid berufen (BGE 122 II 471, Erw. 3a; STEPHAN BREITENMOSER/MARION SPORI FEDAIL, in: BERNHARD WALDMANN/PHILIPPE WEISSENBERGER, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, N. 113 zu Art. 10 VwVG; RETO FELLER/PANDORA KUNZ-NOTTER, in: CHRISTOPH AUER/MARKUS MÜLLER/BENJAMIN SCHINDLER [Hrsg.], VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl. 2018, N. 39 zu Art. 10 VwVG).

Über das Ausstandsbegehren ist in Form eines (selbständig anfechtbaren) Zwischenentscheids zu befinden (vgl. MERKER, a.a.O., N. 53 zu § 38 VRPG; REGINA KIENER, in: ALAIN GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 48 ff. zu Art. 5a VRG; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 555). Aus verfahrensökonomischen Gründen, aber auch aus Gründen der Verfahrensfairness (die Parteien sind zur sofortigen Anzeige von Ausstandsgründen verpflichtet), ist diese Zwischenverfügung umgehend zu treffen und nicht erst mit der Anordnung in der Sache (BGE 132 V 376, Erw. 2.7; BGE 132 V 93, Erw. 6.2; KIENER, a.a.O., N. 49 zu Art. 5a VRG).

1.2.3.

Die Ausstandspflicht trifft nur Personen und nicht ganze Behörden. Ein Ausstandsgesuch gegen eine Gesamtbehörde ist deshalb unzulässig und muss als Begehren gegen deren sämtliche Mitglieder entgegengenommen werden (LUCIE VAN BÜREN, in: RUTH HERZOG/MICHEL DAUM [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N. 9 zu Art. 9 VRPG; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N. 436).

Im Rahmen der Einwendungen gegen das Baugesuch 2022 formulierte die – zu diesem Zeitpunkt noch nicht anwaltlich vertretene – Beschwerdeführerin ihr Ausstandsbegehren wie folgt:

Die Verwaltung und die Behörde der Gemeinde Q. haben wegen Befangenheit in den Ausstand zu treten, und es sind eine externe, unabhängige Fachstelle und eine externe, unabhängige Entscheidungsstelle mit allen Geschäften, die im Zusammenhang mit dem Baugesuch 3/2022 stehen, zu betrauen.

Aufgrund der von der Beschwerdeführerin verwendeten Formulierung musste der Gemeinderat Q. das Ausstandsgesuch als gegen sämtliche Mitglieder der Kollegialbehörde und gegen einzelne Mitarbeitende der Verwaltung gerichtetes Begehren entgegennehmen. Sind sämtliche Mitglieder einer Kollegialbehörde von einem Ausstandsbegehren betroffen, entscheidet die Aufsichtsbehörde (§ 16 Abs. 4 VRPG). Die Überweisung

des Ausstandsgesuchs an die Aufsichtsbehörde ist somit nicht zu beanstanden.

1.3.

1.3.1.

Gemäss § 100 Abs. 2 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 (Gemeindengesetz, GG; SAR 171.100) wird die Aufsicht über die Gemeinden durch den Regierungsrat und die Departemente ausgeübt. Die Departemente besitzen in den ihnen zugewiesenen Sachbereichen, namentlich dort, wo sie zugleich als Rechtsmittelinstanz eingesetzt sind, grundsätzlich auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung die Kompetenz, kommunale Akte von Aufsichts wegen aufzuheben (AGVE 1988, S. 641). Das BVU beurteilt u.a. Beschwerden gegen Entscheide der Gemeinderäte in Anwendung der Bau- und Umweltschutzgesetzgebung einschliesslich der Gemeindebauvorschriften und der Vorschriften aus dem Bereich der Wasserversorgung sowie in Anwendung der Gewässerschutzgesetzgebung (§ 4 Abs. 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 [Baugesetz, BauG; SAR 713.100]; § 50 Abs. 2 VRPG i.V.m. § 13 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und 2 der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsverordnung, DelV; SAR 153.113] sowie § 61 Abs. 1 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011 [BauV; SAR 713.121]). Im Bereich der Bausachen ist das BVU somit Aufsichtsinstanz über die Gemeinden (vgl. AGVE 2001, S. 264; 1988, S. 641).

1.3.2.

Das von der Beschwerdeführerin erhobene Ausstandsbegehren richtet sich unter anderem gegen "die Behörde der Gemeinde Q.", mithin den Gemeinderat. Wie in Erw. 1.2.3 dargelegt, ist das gegen eine Gesamtbehörde gerichtete Gesuch als Ausstandsbegehren gegen deren sämtliche Mitglieder entgegenzunehmen. Für die Beurteilung eines Ausstandsgesuchs, das sich gegen alle Mitglieder einer kommunalen Baubewilligungsbehörde richtet, ist das BVU als Aufsichtsbehörde zuständig (vgl. § 16 Abs. 4 VRPG; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2019.177 vom 8. Oktober 2019, Erw. I/1). Der Gemeinderat überwies das gegen sämtliche Mitglieder des Gemeinderats und der Verwaltung gerichtete Ausstandsgesuch folglich zu Recht an das BVU (Protokollauszug vom 25. April 2022).

Der Gemeinderat erklärte mit Protokollauszug vom 25. April 2022, es seien keinerlei Ausstandsgründe ersichtlich. Weshalb den betroffenen Personen, wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, vor Überweisung des Ausstandsgesuchs an das BVU eine weitere Äusserungsmöglichkeit hätte gewährt werden müssen, ist nicht ersichtlich. Es bestehen sodann keine Anzeichen dafür, dass einzelne Mitglieder des Gemeinderats beim Überweisungsentscheid an das BVU in den Ausstand getreten wären oder hätten

treten müssen. Die Überweisung des Ausstandsbegehren ist somit nicht zu beanstanden.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass im Verlaufe des Verfahrens vor dem BVU das Ausstandsbegehren auf lediglich zwei des aus fünf Mitgliedern bestehenden Gemeinderats beschränkt wurde. Die Zuständigkeit des BVU blieb bestehen, analog der Regelung im Zivilprozessrecht, wonach bei einer Reduktion des Klagebegehrens die sachliche Zuständigkeit eines Gerichts unverändert bleibt (VIKTOR RÜEGG/MICHAEL RÜEGG, in: Basler Kommentar [BSK] ZPO, 3. Aufl. 2017, N. 7 zu Art. 91 ZPO). Es ist daher – auch zur Vermeidung eines prozessualen Leerlaufs – nicht zu beanstanden, dass das BVU von einer Rückweisung an den Gemeinderat Q. abgesehen und stattdessen als Aufsichtsbehörde in der Sache selbst entschieden hat.

1.4.

Der Entscheid des BVU, Rechtsabteilung, vom 14. Juli 2022 ist verwaltungsintern letztinstanzlich. Gegen letztinstanzliche Entscheide der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 VRPG). Das Verwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die (unter Berücksichtigung des Fristenstillstands während den Sommergerichtsferien; § 28 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 145 Abs. 1 lit. a der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]) rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.

3.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Eine Ermessenskontrolle ist dagegen ausgeschlossen (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

II.

1.

Streitgegenstand bildet im vorliegenden Verfahren einzig die Frage der Ausstandspflicht des Gemeindeammanns H., des Gemeindeschreibers und Bauverwalters J., der stellvertretenden Gemeindeschreiberin K., des Baukontrolleurs (und Fachkraft Brandschutz) G. und des Baugesuchsprüfers L..

2.

2.1.

Die Vorinstanz hielt zur Rüge der systematischen Unterdrückung von Akten im Verfahren Baugesuch 2022 fest, dass sie nicht zu hören sei, weil der Beschwerdeführerin mit Beschluss vom 21. März 2022 teilweise Einsicht gewährt worden sei und sie diesen Entscheid akzeptiert habe. Des Weiteren seien die Rügen betreffend die konsequente und systematische Verweigerung des rechtlichen Gehörs und Aktenunterschlagung im Baugesuchsverfahren 2020/2021 verspätet vorgebracht worden (angefochtener Entscheid, S. 9 f.).

Bei der Überprüfung der verschiedenen Verfahrenshandlungen von Gemeindeschreiber und Bauverwalter J. stellte die Vorinstanz mehrere Verfehlungen fest: Er habe sowohl von der ungenügenden Protokollierung der Baukontrolle durch G. als auch von der unrechtmässigen Umnutzung des Erdgeschosses gewusst und sei trotzdem untätig geblieben. Er habe es unterlassen, für die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens zu sorgen. Diese beiden Pflichtverletzungen würden zwar nicht als leicht erscheinen, seien aber auf eine rechtliche Fehleinschätzung zurückführen. Eine Vertuschungsabsicht sei nicht erkennbar. Im Weiteren erkannte die Vorinstanz in der Entgegennahme und Weiterleitung von mangelhaften Plänen in den Baugesuchsunterlagen durch Bauverwalter J. keine Verfehlung. Es müsse auch ein mangelhaftes Baugesuch entgegengenommen werden; die Prüfung der Unterlagen erfolge erst durch den Baugesuchsprüfer L., die Beurteilung schliesslich durch den Gemeinderat. Allerdings müsse sich Bauverwalter J. vorhalten lassen, dass er bei der Einholung des Gutachtens der beauftragten N. falsche Pläne eingereicht bzw. nicht auf die unrechtmässige Umnutzung des Erdgeschosses und die dadurch notwendige zusätzliche Ausnützungsübertragung hingewiesen habe. Daraus lasse sich aber nicht automatisch auf Befangenheit oder eine Vertuschungsabsicht schliessen. Die Ursache könne auch in einer Überforderung liegen, zumal der Druck auf die Bauverwaltung in diesem Zeitpunkt aufgrund der zahlreichen Verfahren hoch gewesen sei. Des Weiteren sei die von Bauverwalter J. verfasste Aktennotiz betreffend die eingestürzten Mauern inhaltlich zwar falsch gewesen, sie könne für sich allein betrachtet jedoch aus objektiver Sicht noch keinen Anschein von Befangenheit begründen. Sie sei eher aus Nachlässigkeit als aus Absicht entstanden. Insgesamt lägen keine derart gravierenden Pflichtverletzungen vor, dass sie geradezu den Anschein von Befangenheit zu begründen vermöchten. Sie seien vielmehr aufgrund der Aktenlage erklärbar und entsprechend zu relativieren. Es sei weder eine Vertuschungsabsicht noch der Anschein von Befangenheit erkennbar. Demzufolge sei das Vorliegen eines Ausstandsgrunds zu verneinen (angefochtener Entscheid, S. 16 und 17 f.).

Baukontrolleur G. könne vorgehalten werden, dass er der Protokollierungspflicht gemäss § 58 Abs. 2 BauV nur ungenügend nachgekommen sei. Für sich allein genommen vermöge diese Pflichtverletzung jedoch noch keinen Anschein von Befangenheit zu begründen. Immerhin habe er die Abweichung zwischen den bewilligten Plänen und den tatsächlich ausgeführten Arbeiten (Umnutzung des Erdgeschosses) mit Bleistift materiell festgehalten, wenn auch nicht in der erforderlichen Form (angefochtener Entscheid, S.16 f.).

In Bezug auf Gemeindeammann H., Stv. Gemeindeschreiberin K. und Baugesuchsprüfer L. stellte die Vorinstanz keine Verfehlungen fest. Es sei davon auszugehen, dass sie von der mangelhaften Erfüllung der Protokollierungspflicht durch G. und der unrechtmässigen Umnutzung des Erdgeschosses keine Kenntnis gehabt hätten. Ebenso wenig sei die Zustimmung zum öffentlich-rechtlichen Vertrag betreffend Ausnutzungsübertragung widerrechtlich erteilt worden. Damit liege gegen sie kein Ausstandsgrund vor (angefochtener Entscheid, S. 16).

2.2.

Die Beschwerdeführerin macht zur Hauptsache geltend, die Gemeinde Q. habe im vorinstanzlichen Verfahren nicht die vollständigen Baugesuchsakten eingereicht. Es würden diverse Aktenstücke fehlen. Zur Rechtzeitigkeit ihrer Rügen bringt die Beschwerdeführerin vor, dass ein Ausstandsgrund gerade in einem Verhalten bestehen könne, welches eine Amtsperson laufend und in mehreren Verfahren an den Tag lege und für sich allein vielleicht noch keinen Ablehnungsgrund darstelle (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 12). Es sei sodann nicht ersichtlich, inwiefern die unterlassene Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens betreffend die Umnutzung des Erdgeschosses aufgrund einer rechtlichen Fehleinschätzung hätte erfolgt sein sollen. Den Akten lasse sich überhaupt keine rechtliche Beurteilung entnehmen. J. habe lediglich erklärt, das besagte Erdgeschoss werde vom Baugesuch 2019 mitumfasst, und habe bewusst keine weiteren Handlungen vorgenommen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 28 f.). Betreffend die Weiterleitung der mangelhaften Pläne des geänderten Baugesuchs vertritt die Beschwerdeführerin die Ansicht, dass J. als Bauverwalter verpflichtet sei, Baugesuche vorab summarisch und auf ihre Vollständigkeit hin zu prüfen. Dass eine solche Vollständigkeitsprüfung üblicherweise vorgenommen werde, gehe auch aus dem Schreiben des Bauverwalters vom 4. Februar 2022 hervor, welches bei der von der Beschwerdeführerin wahrgenommenen Akteneinsicht aber noch gefehlt habe. Die Beschwerdeführerin bemängelt des Weiteren die ungenügende Prüfung des Baugesuchs durch L., da dessen Prüfbericht vom 29. Januar 2021 keinerlei Ausführungen zur unrechtmässigen Umnutzung des Erdgeschosses und der fehlenden Ausnutzung enthalte (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 29 ff.). Nicht nachvollziehbar sei sodann, auf welche Grundlage die Vorinstanz ihre

Schlussfolgerung, die falsche Aktennotiz vom 18. Oktober 2021 sei von J. eher aus Nachlässigkeit als aus Absicht entstanden, stütze. Hierfür gebe es in den Akten keine Grundlage. Überdies sei das Erstellen einer Aktennotiz ein bewusster Vorgang, zumal diesem ein Augenschein vorausgegangen sei. Trotzdem widerspreche die Aktennotiz den tatsächlichen Verhältnissen. Allein bei diesem Umstand handle es sich bereits um einen Ausstandsgrund (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 35 f.). Insgesamt habe die Vorinstanz nicht das Vorliegen von Ausstandsgründen beurteilt, sondern versucht, das Verhalten von J. zu erklären und zu relativieren.

Betreffend das Verhalten von Gemeindeammann H. und der stellvertretenden Gemeindeschreiberin K. vertritt die Beschwerdeführerin die Auffassung, dass sie einen öffentlichen-rechtlichen Vertrag betreffend Ausnützungsübertragung unterzeichnet hätten, obwohl sie gewusst hätten, dass sie aufgrund der widerrechtlichen Umnutzung des Erdgeschosses nicht ausreichend sein würde. Dieses Verhalten sei geeignet, das Vertrauen in die Unparteilichkeit von H. und K. zu erschüttern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 32).

Des Weiteren verkenne die Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin keine Mängel in Bezug auf die Gewährung der Akteneinsicht geltend mache, sondern die ungenügende Aktenführung rüge; es seien Dokumente unterdrückt bzw. nicht zu den Akten genommen worden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 36).

2.3.

Der Gemeinderat Q. verneint das Vorliegen von Ausstandsgründen. Nach seiner Auffassung treffe ihn nur eine Aktenführungspflicht, sofern die Dokumente zur Sache gehörten und entscheiderelevant seien. Die Beschwerdeführerin zeige nicht auf, welche Nachteile ihr erwachsen wären, falls tatsächlich Akten gefehlt haben sollten. Zudem seien die Ausstandsgründe nicht umgehend geltend gemacht worden, nachdem die Beschwerdeführerin den Anschein der Befangenheit vermutet habe. Ihre Ansprüche seien deshalb verwirkt. Es sei aktenwidrig und falsch, dass sie erst im Zuge des Einwendungsverfahrens betreffend das Baugesuch 2022 das Fehlen zahlreicher Dokumente in den Akten realisiert habe (Stellungnahme vom 18. Oktober 2022, S. 5 f.). Betreffend die Umnutzung im Erdgeschoss sei der Gemeinderat fälschlicherweise davon ausgegangen, dass diese bereits mit dem Baugesuch 2019 bewilligt worden sei. Überdies habe der Gemeinderat ja in teilweiser Gutheissung der Einwendungen der Beschwerdeführerin das Baugesuch 2020/2021 abgewiesen. Der Gemeinderat beurteile Baugesuche nach einem objektiven Massstab und keineswegs zu Gunsten der Bauherrschaft (Stellungnahme vom 18. Oktober 2022, S. 8). Im Zusammenhang mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag betreffend Ausnützungsübertragung sei das Verhalten von Gemeindeammann H. und der

stellvertretenden Gemeindeschreiberin K. nicht zu beanstanden, da sie nur das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Nutzungsübertragung nach § 34 BauV zu beurteilen hätten. Ebenso wenig handle es sich bei der Entgegennahme und Weiterleitung von (falschen) Plänen oder der Erstellung der falschen Aktennotiz durch Bauverwalter J. um eine relevante Verfehlung. Bei der Erstellung von Aktennotizen seien inhaltliche Fehler nicht ausgeschlossen. Die vorinstanzliche Beurteilung sei insgesamt korrekt (Stellungnahme vom 18. Oktober 2022, S. 9 ff.).

2.4.

Die Beschwerdegegner bringen im Wesentlichen vor, die geltend gemachten Ausstandsgründe seien verspätet vorgebracht worden und damit nicht relevant. Die Vorwürfe betreffend fehlende E-Mails würden nur dazu dienen, das laufende Baubewilligungsverfahren in die Länge zu ziehen. Die Dokumente seien ohnehin nicht entscheidrelevant und würden den Ausstand der betroffenen Personen nicht zu begründen vermögen. Die Beschwerdeführerin erhebe pauschale Vorwürfe und lege nicht substantiiert dar, welche Akten fehlen würden (Beschwerdeantwort, S. 6 f.). Des Weiteren sei keine Verletzung der Protokollierungspflicht durch Baukontrolleur G. ersichtlich, die vorinstanzlichen Erwägungen seien nicht korrekt. Ihm könne nichts zur Last gelegt werden. Ebenso wenig liege in Bezug auf die Einleitung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens eine Unterlassung vor, weil der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands noch nicht verwirkt sei. Der Gemeinderat habe die Beschwerdegegner im Übrigen am 14. September 2022 aufgefordert, für die bereits erfolgte Umnutzung ein nachträgliches Baugesuch einzureichen (Beschwerdeantwort, S. 9).

3.

3.1.

Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) stellt besondere Anforderungen an den gesetzlichen Richter und dessen Unabhängigkeit, Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit. Für Verwaltungsbehörden ergibt sich eine analoge Garantie aus Art. 29 Abs. 1 BV, wenn auch der Gehalt von Art. 30 Abs. 1 BV nicht unesehen auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden kann und Differenzierungen geboten sein können (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2013.372 vom 18. November 2013, Erw. 3; zum Ganzen: GEROLD STEINMANN, in: BERNHARD EHRENZELLER/PATRICIA EGLI/PETER HETTICH/PETER HONGLER/BENJAMIN SCHINDLER/STEFAN G. SCHMID/RAINER J. SCHWEIZER [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N. 34 f. zu Art. 29 BV mit Hinweisen). Die Unbefangenheit von Verwaltung und Justiz ist für das Vertrauen des Volks in staatliche Behörden äusserst wichtig (vgl. Botschaft, S. 25; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2013.372 vom 18. November 2013, Erw. 3). Die Ausstandsregeln sollen die objektive Prüfung einer

Sach- oder Rechtsfrage durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde gewährleisten. Auf kantonaler Ebene sind die Ausstandsgründe für das verwaltungsrechtliche Verfahren in § 16 Abs. 1 VRPG geregelt. Danach darf am Erlass von Entscheiden nicht mitwirken, wer in der Sache ein persönliches Interesse hat (lit. a), mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt, verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft, Verlobung oder Kindesannahme verbunden ist (lit. b), eine Partei vertritt oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war (lit. c), Mitglied, Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einer Behörde ist, deren Entscheid angefochten ist oder die mittels verbindlicher Weisung oder Teilentscheid am angefochtenen Entscheid beteiligt war (lit. d) und schliesslich wer aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte (lit. e).

3.2.

§ 16 Abs. 1 VRPG erfasst Personen, die am Erlass von Entscheiden "mitwirken". "Mitwirken" im Sinne dieser Bestimmung verlangt ein sachliches Eingreifen und heisst nicht, dass die zum Ausstand verpflichtete richtende oder sachbearbeitende Person im vorausgegangenen Verfahren auch tatsächlich eine rechtsverbindliche Entscheidung getroffen hat; es reicht mithin jede Mitwirkung aus, die geeignet ist, den Eindruck hervorzurufen, die richtende oder sachbearbeitende Person habe sich durch ihr Tätigwerden im Verwaltungsverfahren bereits in der Sache festgelegt (vgl. Botschaft, S. 26). Ausstandspflichtig ist damit nicht nur, wer selber verfügt oder (mit-)entscheidet; vielmehr bezieht sich das Mitwirkungsverbot auf alle Personen, die auf das Zustandekommen des Verwaltungsakts Einfluss nehmen können, sei es beratend oder instruierend (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2015.427 vom 16. August 2016, Erw. 2.3; VAN BÜREN, a.a.O., N. 8 zu Art. 9 VRPG; BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, a.a.O., N. 29 zu Art. 10 VwVG).

Im Rahmen der Einwendungen gegen das Baugesuch 2022 wurde ein Ausstandsgesuch gegen sämtliche Mitglieder des Gemeinderats und gegen diverse Mitarbeitende der Gemeinde Q. gestellt. Nach Massgabe der Beschwerdebegehren wird nunmehr nur noch der Ausstand von folgenden Personen verlangt: Bauverwalter und Gemeindeschreiber J., Baukontrolleur und Fachkraft Brandschutz G. sowie Baugesuchsprüfer L. sind als Vertreter der Bauverwaltung mit der Bearbeitung und Prüfung von Baugesuchen befasst. Der Gemeindeammann H. leitet den Gemeinderat, der als Führungs- und Vollzugorgan der Gemeinde und insbesondere Baubewilligungsbehörde für die Behandlung von Baugesuchen verantwortlich ist (vgl. § 59 Abs. 1 BauG, § 36 Abs. 1 GG). K. hat als Stellvertreterin des Bauverwalters und Gemeindeschreibers Einblick in die Geschäfte der Bauverwaltung und übernimmt vertretungsweise die entsprechenden Aufgaben. Vertritt sie den Gemeindeschreiber an den

Sitzungen des Gemeinderats, hat sie zudem beratende Stimme (§ 40 Abs. 3 GG).

3.3.

Die Beschwerdeführerin beruft sich sinngemäss auf § 16 lit. e VRPG, wonach an einem Entscheid nicht mitwirken darf, wer aus anderen Gründen (als in § 16 lit. a – d VRPG aufgeführt) befangen sein könnte. Was solche "andere Gründe" sind, bleibt nach dem Wortlaut der Bestimmung offen und ist jeweils nach den Umständen des Einzelfalls zu bestimmen. Gemäss Rechtsprechung sind die Voraussetzungen für eine Befangenheit generell dann gegeben, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds (oder Richters) zu erwecken. Solche Umstände können in der Person des Behördenmitglieds selber liegen, andererseits in äusseren Gründen wie namentlich der Verfahrens- oder Gerichtsorganisation. Bei der Beurteilung solcher Umstände ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen. Das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit erwecken (vgl. statt Vieler: BGE 144 I 234, Erw. 5.2; 137 I 227, Erw. 2; Urteil des Verwaltungsgerichts WBE.2013.372 vom 18. November 2013, Erw. 5; KIENER, a.a.O., N. 15 zu § 5a VRG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 544; FELLER/KUNZ-NOTTER, a.a.O., N. 16 zu Art. 10 VwVG; BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, a.a.O., N. 2 zu Art. 10 VwVG). Die Praxis zu den "anderen Gründen" der Befangenheit ist vielseitig, regelmässig werden (nicht abschliessende) Fallgruppen gebildet (siehe etwa: FELLER/KUNZ-NOTTER, a.a.O., N. 23 ff. zu Art. 10 VwVG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 545 ff.; BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, a.a.O., N. 70 ff. zu Art. 10 VwVG). Dabei kann auch das Zusammentreffen verschiedener Umstände, welche für sich allein genommen keinen genügenden Intensitätsgrad für die Annahme einer Ausstandspflicht aufweisen, in der Gesamtschau zu einer begründeten Besorgnis der Befangenheit führen (vgl. BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, a.a.O., N. 70 zu Art. 10 VwVG; BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Der Ausstand von Entscheidträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 139; FELLER/KUNZ-NOTTER, a.a.O., N. 33 zu Art. 10 VwVG).

Misstrauen gegen die Unvoreingenommenheit kann z.B. durch das persönliche Verhalten eines Behördenmitglieds entstehen, wobei stets die Gegebenheiten des konkreten Einzelfalls massgebend sind. Begeht das Behördenmitglied in einem Verfahren prozessuale Fehler oder unterläuft ihm ein Fehlentscheid in der Sache, steht in der Regel der Rechtsweg gegen den betreffenden Hoheitsakt selbst offen. Die Annahme der Befangenheit rückt aber dann in den Vordergrund, wenn Verfahrensfehler oder besonders gewichtige oder wiederholte Beurteilungsfehler begangen werden, die

als schwere Pflichtverletzungen betrachtet werden müssen und von der Absicht zeugen, der Partei zu schaden. Auf eine hinreichende Schwere der Pflichtverletzung darf beispielsweise geschlossen werden, wenn die Amtsperson für den Verfahrensausgang relevante Dokumente systematisch zurückbehält (vgl. FELLER/KUNZ-NOTTER, a.a.O., N. 26, 30 zu Art. 10 VwVG; BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, a.a.O., N. 97 zu Art. 10 VwVG; SCHINDLER, a.a.O., S. 138).

Wie bereits dargelegt, ist vorstellbar, dass jeder einzelne Umstand für sich genommen nicht den genügenden Intensitätsgrad aufweist, um eine Ausstandspflicht zu bewirken. In der Gesamtschau kann die Besorgnis der Befangenheit aber begründet sein (siehe oben).

3.4.

3.4.1.

3.4.1.1.

Ausstandsgründe sind so früh als möglich geltend zu machen, das heisst bei erster Gelegenheit nach deren Kenntnisnahme. Wer den Mangel nicht unverzüglich vorbringt, sobald er davon Kenntnis erhält, sondern sich stattdessen stillschweigend auf ein Verfahren einlässt und zunächst dessen Ausgang abwartet, verwirkt den Anspruch auf spätere Anrufung der Ausstandsbestimmungen (BGE 134 I 20, Erw. 4.3.1; 132 II 485, Erw. 4.3; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 554; FELLER/KUNZ-NOTTER, a.a.O., N. 37 zu Art. 10 VwVG; BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, a.a.O., N. 104 zu Art. 10 VwVG). Stillschweigen einer Partei bedeutet allerdings nur dann einen Verzicht auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen, wenn diese tatsächlich Kenntnis vom Mangel hatte oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit hätte haben müssen. An die pflichtgemässe Aufmerksamkeit dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden (BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, a.a.O., N. 105 zu Art. 10 VwVG; Urteil des Bundesgerichts 1B_22/2019 vom 17. April 2019, Erw. 3.3).

3.4.1.2.

Die Beschwerdeführerin stützt ihr Ausstandsbegehren auf das Verhalten der in Baubewilligungsverfahren verantwortlichen Personen. Sie moniert, dass ihr im laufenden Einwendungsverfahren zum Baugesuch 2022 durch die Unterdrückung von Akten konsequent und systematisch das rechtliche Gehör verweigert worden sei (Vorakten, Dossier BVURA.22.237, act. 18 ff.). Die betroffenen Personen hätten sich bereits in den vergangenen Verfahren der Beschwerdegegner ähnlich verhalten; auch in jenen Verfahren seien die Akten unvollständig gewesen. Sodann seien auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren betreffend Ausstand der Vorinstanz nur unvollständige Akten eingereicht worden.

Mit ihrer Argumentation wehrt sich die Beschwerdeführerin nicht gegen die früheren Entscheide. Vielmehr will sie damit ein Gesamtbild des ihres Erachtens nicht korrekten Verhaltens der verantwortlichen Personen aufzeigen. Fehlten in früheren Verfahren wiederholt Dokumente in den Akten oder kam es zu anderen Versäumnissen, kann dies in einer Gesamtschau geeignet sein, den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit von Behördenmitgliedern und Mitarbeitenden zu erwecken, die in einem aktuellen Baubewilligungsverfahren erneut involviert sind. Damit ist nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdeführerin auf das Verhalten der verantwortlichen Personen in bereits abgeschlossenen Verfahren der Beschwerdegegner verweist. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin sind nicht verspätet, zumal sie direkt mit den Einwendungen gegen das Baugesuch 2022 erhoben wurden.

3.4.2.

Bauten und Anlagen sind vom Gemeinderat auf Übereinstimmung mit der Baubewilligung zu prüfen. Es ist ein Protokoll zu erstellen, welches über Art und Umfang der Kontrolle Auskunft gibt (§ 58 Abs. 2 BauV). Es besteht eine Dokumentationspflicht über entscheidrelevante Abklärungen, welche auch Teilgehalt des verfassungsmässig geschützten Anspruchs auf rechtliches Gehör und der hiervon erfassten Aktenführungspflicht ist (ANDREAS BAUMANN, in: ANDREAS BAUMANN/RALPH VAN DEN BERGH/MARTIN GOSSWEILER/CHRISTIAN HÄUPTLI/ERICA HÄUPTLI-SCHWALLER/VERENA SOMMERHALDER-FORESTIER [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N. 112 zu § 60 BauG; Urteil des Verwaltungsgerichts WBE.2016.108 vom 11. Januar 2017, Erw. 2.2).

In den Akten zum Baugesuch 2019 befindet sich kein Protokoll, welches den Anforderungen von § 58 Abs. 2 BauV entspricht. Es wurde lediglich auf dem Bogen des Baugesuchsformulars handschriftlich der Vermerk "9.11.19, Schlusskontrolle, Hauptgebäude, 1" angebracht und auf dem mit der Baubewilligung vom 1. April 2019 bewilligten Plan "Grundrisse, Kanalisation, Werkleitungen vom 21. Januar 2019" mit Bleistift die tatsächliche Umnutzung der Garage und des Bastelraums in Gästeräume mit einer Dusche eingezeichnet. Es ist anhand der eingezeichneten Ergänzung nicht ersichtlich, wer die Kontrolle an welchem Datum durchgeführt hat und welche konkreten Abweichungen zu den genehmigten Plänen festgestellt wurden (Vorakten Baugesuch 2019, act. 10). Die Feststellung der Vorinstanz, dass die Baubewilligungsbehörde der Protokollierungspflicht ungenügend nachkam, ist deshalb nicht zu beanstanden (angefochtener Entscheid, S. 12). Da es sich bei dieser Art der Protokollierung von Baukontrollen angeblich um die Praxis der Gemeinde Q. handelt und der Gemeinderat für die Durchführung der Kontrollen zuständig ist, trifft Gemeindeammann H. eine gewisse Mitverantwortung für die festgestellten Unzulänglichkeiten. Die Hauptverantwortung für die Durchführung der Baukontrolle und die Erstellung der Protokolle liegt jedoch bei Bauverwalter J. und

Baukontrolleur G., weshalb sich aufgrund der vorgenannten Umstände primär Vorbehalte gegenüber ihrem Verhalten ergeben.

3.4.3.

3.4.3.1.

Gemäss § 52 Abs. 1 BauV können geringfügige Abweichungen von bewilligten Plänen vom Gemeinderat, gegebenenfalls mit Zustimmung der Abteilung für Baubewilligungen, formlos bewilligt werden. Die Abweichungen sind diesfalls in den Plänen zu vermerken. Für grössere Änderungen gilt das vereinfachte oder das ordentliche Verfahren (§ 52 Abs. 2 BauV).

Die Vorinstanz hat die Umnutzung der Garage und Heizung im Erdgeschoss zu einem Gästeraum und WC/Dusche (vgl. handschriftliche Anpassung im bewilligten Plan zum Baugesuch 2019, act. 10) aufgrund ihrer Relevanz für die Ausnützung als grössere Änderung und damit als baubewilligungspflichtig qualifiziert (angefochtener Entscheid, S. 11). Dies ist nicht zu beanstanden. Eine entsprechende Baubewilligung wurde ausweislich der Akten nie erteilt. Abgesehen von der handschriftlichen Ergänzung auf dem bewilligten Plan enthalten die Baugesuchsakten 2019 keinerlei Hinweise auf die erfolgte Umnutzung. Die Vorinstanz hat korrekt festgestellt, dass die Umnutzung rechtswidrig erfolgte.

3.4.3.2.

Wird durch die Errichtung von Bauten oder Anlagen ohne Bewilligung, unter Verletzung einer solchen oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, so können die Einstellung der Arbeiten, die Einreichung eines Baugesuches sowie die Herstellung des rechtmässigen Zustands, insbesondere die Beseitigung oder Änderung der rechtswidrigen Bauten oder Anlagen, angeordnet werden (§ 159 Abs. 1 BauG). Erhält eine Baubewilligungsbehörde Kenntnis von nicht bewilligten und damit formell rechtswidrigen baulichen Massnahmen, ist sie verpflichtet, von Amtes wegen ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen (BAUMANN, a.a.O., N. 8 und 38 zu § 159 BauG). Dies ergibt sich zum einen aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, wonach ausschliesslich aufgrund formeller Baurechtswidrigkeit eine restitutorische Massnahme nicht ergehen darf, zum anderen aus dem Anspruch der Bauherrschaft auf eine Bewilligung, wenn die materiell-rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind (BAUMANN, a.a.O., N. 122 zu § 60 BauG und N. 38 zu § 159 BauG). Mit dem nachträglichen Baubewilligungsverfahren wird die materielle Rechtskonformität geklärt bzw. geprüft, ob die Baute nachträglich bewilligt werden kann (BAUMANN, a.a.O., N. 35 zu § 159 BauG). Auf ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren kann nur in Ausnahmefällen verzichtet werden (AGVE 2011, S. 125 ff.).

Am 9. November 2019 wurde eine Baukontrolle durchgeführt und eine für die Ausnutzung relevante Abweichung von den bewilligten Bauplänen festgestellt (siehe vorne Erw. 3.4.2). Obwohl der Bauverwalter ab diesem Zeitpunkt wusste, dass Arbeiten vorgenommen worden waren, die nicht aus den genehmigten Plänen hervorgehen und somit formell rechtswidrig sind, blieb er untätig bzw. unterliess es, zeitnah die Einleitung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens zu erwirken. Erst im Rahmen des abweisenden Gemeinderatsbeschlusses vom 10. Januar 2022 im Baubewilligungsverfahren Baugesuch 2020/2021 äusserte sich der Gemeinderat zum erwähnten Missstand, indem er auf die Umnutzung im Erdgeschoss hinwies und feststellte, es sei aufgrund dessen eine Ausnutzungsübertragung notwendig. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Umnutzung jemals bewilligt wurde, erfolgte nicht (Gemeinderatsbeschluss vom 10. Januar 2022, Baugesuchsakten 2020/2021, act. 68). Unabhängig von der Ursache für dieses Versäumnis erscheint in diesem Zusammenhang das Verhalten von Bauverwalter J. als zumindest fragwürdig. Dem Gemeindeammann H. lässt sich höchstens vorwerfen, er habe die Gesamtverantwortung als Vorsitzender der Baubewilligungsbehörde nicht genügend wahrgenommen.

3.4.3.3.

Die Beschwerdeführerin reichte in diesem Zusammenhang ein Dokument ein, welches die von J. handschriftlich verfasste Notiz "Prüfen bei allf. Bewilligungserteilung" auf dem von Baukontrolleur G. ergänzten Plan betreffend Umnutzung der Garage und des Bastelraums zu einem Gästeraum enthält (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 6; Beilage 5/1). Dieses Dokument habe bei der Akteneinsicht als Beilage zum Prüfbericht vom 6. August 2021 in den Baugesuchsakten 2020/2021 gelegen. In den beim Verwaltungsgericht eingereichten Vorakten fehlt es.

Die gesamten Umstände sind grundsätzlich geeignet, aus objektiver Sicht den Anschein von Befangenheit zu begründen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das entsprechende Dokument nicht mehr in den Akten befindet. Auch hier trifft die Verantwortung in erster Linie den Bauverwalter J..

3.4.4.

Der Gemeinderat kann die Übertragung von Nutzungsziffern zwischen benachbarten Grundstücken bewilligen, wenn das Orts-, Quartier- und Landschaftsbild nicht übermässig beeinträchtigt wird (§ 34 BauV). Es liegt im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses weder in der Verantwortung des Gemeinderats noch in seinen Möglichkeiten, zu überprüfen, ob die Nutzungsübertragung für die Realisierung eines zukünftigen, geplanten Bauvorhabens genügt. Erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens obliegt ihm die Prüfung, ob die zulässige Ausnutzung eingehalten wurde. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwiefern es sich bei der Zustimmung zur Nutzungsübertragung um eine wissentlich falsch erstellte Urkunde handeln sollte

(vgl. Vorakten Baugesuch 2020/2021; alte Akten, Protokollauszug des Gemeinderats Q. vom 19. April 2021; öffentlich-rechtlicher Vertrag betreffend Ausnützungsverschiebung vom 12. April 2021, act. 17). Es liegt insofern kein Verhalten vor, aus dem sich auf eine mögliche Befangenheit des Gemeindeammanns H. oder der stellvertretenden Gemeindeschreiberin K. schliessen liesse.

3.4.5.

Die Beschwerdegegner verwendeten für das Baugesuch 2020/2021 Pläne, die im Erdgeschoss entgegen den tatsächlichen Gegebenheiten eine Garage und einen Bastelraum auswiesen. Die erfolgte Umnutzung war nicht ersichtlich (Baugesuchsakten 2020/2021, act. 1 und 17). Diese Pläne wurden vom Bauverwalter J. entgegengenommen und an den Baugesuchsprüfer L. weitergeleitet. Ob der Bauverwalter die Baugesuchsakten und insbesondere die Pläne vor der Weiterleitung geprüft hat und ob er auf die anlässlich der Baukontrolle festgestellte Umnutzung der Räume im Erdgeschoss bei der Weitergabe hingewiesen hat, lässt sich anhand der Akten nicht beurteilen. Da allerdings auch mangelhafte Baugesuchsunterlagen entgegengenommen und beurteilt werden müssen (vgl. BAUMANN, a.a.O., N. 8 zu § 60 BauG), lässt sich dem Bauverwalter diesbezüglich kaum ein Vorwurf machen. Dies umso weniger, als schliesslich die Umnutzung im Zusammenhang mit der zu übertragenden Ausnutzung im abweisenden Gemeinderatsbeschluss vom 10. Januar 2022 erwähnt wurde.

Anders verhält es sich betreffend die Einholung eines Fachgutachtens bei der N.. Die Vorinstanz stellte fest, dass J. als Bauverwalter das Gutachten in Auftrag gegeben und den Gutachtern die falschen, nach der Umnutzung im Erdgeschoss nicht nachgeführten Pläne überstellt hatte. Er hat es zudem versäumt, auf die unrechtmässige Umnutzung (und die damit verbundene notwendige zusätzliche Ausnutzungsübertragung) hinzuweisen (angefochtener Entscheid, S. 15 f.). Bauverwalter J. wusste von der unrechtmässigen Umnutzung, weshalb das Versäumnis bei der Überstellung der Akten primär ihm zuzuschreiben ist. Ob auch Gemeindeammann H. in diesem Zeitpunkt tatsächlich Kenntnis von der unrechtmässigen Umnutzung hatte, ist nicht erkennbar. Jedenfalls wird sie im Protokollauszug vom 18. Oktober 2021 betreffend Auftragserteilung an die N. nicht erwähnt (Baugesuchsakten 2020/2021, act. 54).

Als qualifiziert fehlerhaft ist die von Bauverwalter J. erstellte Aktennotiz vom 18. Oktober 2021 zu betrachten, worin er bestätigte, die abgebrochenen Teile des Nebengebäudes würden dem bewilligten Abbruch entsprechen. Dies widersprach offensichtlich den tatsächlichen Umständen, welche die Beschwerdegegner selbst bei der Bauverwaltung gemeldet hatten (Schreiben der Rechtsvertreterin der Beschwerdegegner vom 21. September 2021, Akten BVURA.21.606, act. 35). Die Vorinstanz

schrieb die in der Aktennotiz falsch festgehaltene Feststellung von Bauverwalter J. dessen Nachlässigkeit zu; die falsche Darstellung in der Aktennotiz sei nicht aus Absicht entstanden (angefochtener Entscheid, S. 16). Für diese – von der Vorinstanz nicht näher begründete – Schlussfolgerung ergeben sich aus den Akten keinerlei Anhaltspunkte. Unabhängig davon ist die offensichtlich falsche Darstellung einer Tatsache aus objektiver Sicht geeignet, den Anschein von Befangenheit zu begründen.

3.4.6.

3.4.6.1.

Die Beschwerdeführerin rügt generell die ungenügende Erfüllung der Aktenführungspflicht durch die Bauverwaltung der Gemeinde Q..

3.4.6.2.

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) wird der Anspruch auf Akteneinsicht und eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet. Die Behörde ist verpflichtet, ein vollständiges Aktendossier über das Verfahren zu führen, um gegebenenfalls ordnungsgemäss Akteneinsicht gewähren und bei einem Weiterzug diese Unterlagen an die Rechtsmittelinstanz weiterleiten zu können. Die Behörde hat alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidwesentlich sein kann. Der verfassungsmässige Anspruch auf eine geordnete und übersichtliche Aktenführung verpflichtet die Behörden und Gerichte, die Vollständigkeit der im Verfahren eingebrachten und eingestellten Akten sicherzustellen (vgl. BGE 142 I 86, Erw. 2.2.; STEINMANN, a.a.O., N. 55 zu Art. 29 BV).

3.4.6.3.

Der Gemeinderat Q. hatte es im Beschwerdeverfahren Baustopp (EBVU 21.606) versäumt, sämtliche (Vor-)Akten beim BVU einzureichen: So stellte die Vorinstanz beispielsweise fest, dass das E-Mail der Beschwerdegegner an J. vom 8. August 2019 fehlte. Dieses enthielt die Mitteilung, dass die Beschwerdegegner die Renovation der R abgeschlossen hätten und sie die Arbeiten am Nebengebäude und den Anbau der Garage zurzeit nicht ausführen würden. Das fragliche E-Mail wurde gemäss den vorinstanzlichen Erwägungen erst zusammen mit der Beschwerdeantwort vom 19. Oktober 2021 vom Rechtsvertreter des Gemeinderats nachgereicht. Nach der klaren bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die Behörde alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidwesentlich sein kann (siehe vorne Erw. 3.4.6.2). Mit anderen Worten darf die Behörde die Aktenführung nicht nach eigenem Gutdünken darauf beschränken, was nach ihrer Ansicht entscheidrelevant ist. Bei dieser Ausgangslage ist die vorinstanzliche Feststellung, dass der Gemeinderat im Beschwerdeverfahren Baustopp (EBVU 21.606) seine Aktenführungspflicht verletzt hatte, nicht zu beanstanden (angefochtener Entscheid, S. 10). Dies gilt umso mehr, als es sich beim fraglichen E-Mail um

ein nicht unwesentliches Aktenstück handelte. Immerhin signalisierten die Beschwerdegegner mit ihrer Mitteilung vom 8. August 2019 die Einstellung der Bauarbeiten, womit dieser Zeitpunkt für die Geltungsdauer der Baubewilligung massgebend wurde (vgl. § 65 Abs. 1^{bis} BauG). Die Verantwortung für die rechtskonforme Führung der Baugesuchsakten liegt in erster Linie beim Bauverwalter J., auch wenn die Gesamtverantwortung den Gemeinderat und damit auch den Gemeindeammann trifft.

Auch im vorliegenden Verfahren wurden unvollständige Akten eingereicht: Die Beschwerdeführerin hatte Einsicht in Akten, welche dem Verwaltungsgericht nicht vorgelegt wurden (siehe vorne Erw. 3.4.3.3). Ein solcher Umgang mit Verfahrensakten ist geeignet, vorab in Bezug auf den Bauverwalter J. den Anschein der Befangenheit zu erwecken. Ob weitere Aktenstücke fehlen, kann vorliegend offenbleiben (siehe hinten Erw. 3.5).

3.5.

3.5.1.

Insgesamt sind dem Bauverwalter und Gemeindeschreiber J. eine Reihe teils gravierender Vorfälle zuzurechnen, die bei einer objektiven Betrachtung geeignet sind, das Vertrauen in seine Unbefangenheit zu erschüttern. Sein Verhalten ist geeignet, objektiv und von aussen betrachtet, den Anschein zu erwecken, dass er das aktuelle Baubewilligungsverfahren der Beschwerdegegner nicht unbefangen zu überprüfen vermag. Bei objektiver Betrachtung besteht Besorgnis zur Befangenheit, weshalb der Ausstandsgrund gemäss § 16 Abs. 1 lit. e VRPG in Bezug auf Gemeindeschreiber und Bauverwalter J. zu bejahen ist.

3.5.2.

Die Prüfberichte zum Baugesuch 2020/2021 enthalten keine Hinweise auf die zuvor erfolgte nicht bewilligte Umnutzung der Räume im Erdgeschoss und deren falsche Bezeichnung in den Plänen (Baugesuchsakten 2020/2021, act. 13 und 25). Es besteht jedoch kein Anhaltspunkt dafür, dass dies auf eine bewusste Unterlassung des Baugesuchprüfers L. zurückzuführen wäre. Für die Baukontrolle ist G. zuständig. Es ist deshalb naheliegend, dass L. vom Umstand der unrechtmässigen Umnutzung im Erdgeschoss keine Kenntnis hatte und somit die Fehlerhaftigkeit der Dokumente nicht erkennen konnte oder musste. Damit bestehen in Bezug auf L. zu wenig Anhaltspunkte, um das Vorliegen eines Ausstandsgrunds zu bejahen. Der vorinstanzliche Entscheid ist diesbezüglich nicht zu bemängeln.

3.5.3.

In Bezug auf G., Baukontrolleur und Fachkraft Brandschutz, lässt sich festhalten, dass die ungenügende Protokollierung der Baukontrolle vom 9. November 2019 offenbar der – nicht gesetzeskonformen – Praxis der Gemeinde entsprach. Folglich kann allein daraus kein Anschein der

Befangenheit in Bezug auf das Baubewilligungsverfahren Baugesuch 2022 bzw. keine entsprechende Ausstandspflicht abgeleitet werden.

3.5.4.

H. trifft als Gemeindeammann und Vorsitzender der Baubewilligungsbehörde eine Gesamtverantwortung für sämtliche Vorgänge im Zusammenhang mit Baubewilligungsverfahren. Dies allein genügt jedoch nicht, um den Anschein der Befangenheit zu wecken. Ein konkreter Anlass, welcher an seiner Unbefangenheit im Zusammenhang mit dem vorliegend umstrittenen Baubewilligungsverfahren zweifeln lassen würde, besteht ausweislich der Akten nicht. Folglich ist auch für Gemeindeammann H. das Vorliegen eines Ausstandsgrunds und die damit verbundene Ausstandspflicht zu verneinen.

Es ist zudem festzuhalten, dass im Gemeinderat die Hauptverantwortung für baurechtliche Belange beim Ressortvorsteher I. liegt. Damit wäre zur Hauptsache ihm eine massgebende Mitverantwortung an den festgestellten Unregelmässigkeiten in den diversen Baubewilligungsverfahren der Beschwerdegegner anzulasten und nicht Gemeindeammann H.. Da die Vorinstanz auf das Ausstandsgesuch gegen I. jedoch mangels Begründung nicht eintrat und die Beschwerdeführerin diesen Entscheid ausdrücklich unangefochten liess (vgl. angefochtener Entscheid, S. 4; Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 3), ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, im vorliegenden Verfahren allfällige Ausstandsgründe gegenüber Gemeinderat I. zu prüfen.

3.5.5.

Im Verhalten von K. (Stv. Gemeindeschreiber) sind anhand der Akten keinerlei Anzeichen für eine Befangenheit zu erkennen. Damit ist das Vorliegen eines Ausstandsgrunds und die damit verbundene Ausstandspflicht zu verneinen.

4.

Demgemäss ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist betreffend Gemeindeschreiber und Bauverwalter J. insofern zu ändern, als er in den Ausstand zu treten hat. Er darf im weiteren Baubewilligungsverfahren und beim Zustandekommen des Entscheids weder beratend noch instruierend noch in einer anderen Weise mitwirken (siehe vorne Erw. 3.2). Der Gemeinderat Q. hat die Leitung des Geschäfts entweder an die stellvertretende Gemeindeschreiberin K. oder an eine andere geeignete, allenfalls externe Fachperson zu übertragen. In antizipierter Beweiswürdigung kann auf die Abnahme weiterer Beweismittel verzichtet werden (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung etwa BGE 141 I 60, Erw. 3.3; 136 I 229, Erw. 5.3; 134 I 140, Erw. 5.3). Gestützt auf die umfangreichen vorinstanzlichen Akten lässt sich schlüssig beurteilen, dass das Verhalten von Gemeindeammann H., stellvertretende

Gemeindeschreiberin K., Baukontrolleur und Fachkraft Brandschutz G. sowie Baugesuchsprüfer L. objektiv keine Besorgnis zur Befangenheit weckt.

III.

1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG).

Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist die Frage der Ausstandspflicht von fünf Personen. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Ausstand von Gemeindeschreiber und Bauverwalter J. bejaht. Damit hat die Beschwerdeführerin mit ihrem Rechtsbegehren in einem von fünf Fällen, mithin zu einem Fünftel, obsiegt. Entsprechend hat sie nach Massgabe ihres Unterliegens vier Fünftel der verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten zu tragen. Den Beschwerdegegnern sind dementsprechend Verfahrenskosten im Umfang von einem Fünftel aufzuerlegen. Für eine Kostenauflage zu Lasten der Vorinstanz besteht kein Anlass, obwohl sie primär mögliche Rechtfertigungsgründe für das Verhalten der vom Ausstandsgesuch betroffenen Personen prüfte und sich nicht auf die letztlich entscheidende Frage fokussierte, ob ein objektiver Anschein der Befangenheit besteht oder nicht.

2.

2.1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 32 Abs. 2 VRPG). Bei teilweisem Obsiegen / Unterliegen werden die Anteile des Obsiegens bzw. Unterliegens verrechnet (vgl. AGVE 2012, S. 223, Erw. 4.2.2.1; 2011, S. 247, Erw. 3.1.; 2009, S. 279, Erw. III). Sinn und Zweck der Quotenverrechnung bei teilweisem Obsiegen ist, dass nur der mehrheitlich obsiegenden Partei eine Parteientschädigung zugesprochen werden soll (AGVE 2012, S. 223, Erw. 4.2.2.1).

Entsprechend dem Unterliegen der Beschwerdeführerin im Umfang von vier Fünftel und Obsiegen zu einem Fünftel hat sie den Beschwerdegegnern Parteikosten im Umfang von drei Fünftel einer vollen Parteientschädigung zu ersetzen.

2.2.

2.2.1.

Zur Festlegung der Parteientschädigung ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif, AnwT;

SAR 291.150) massgebend (§ 1 Abs. 1 AnwT). Die Entschädigung in Verwaltungssachen bestimmt sich nach den §§ 8a ff. AnwT. Im konkreten Fall handelt es sich nicht um eine vermögensrechtliche Streitigkeit. Zur Anwendung gelangen deshalb die §§ 3 Abs. 1 lit. b und 6 ff. AnwT (§ 8a Abs. 3 AnwT). Gemäss § 3 Abs. 1 lit. b AnwT beträgt die Grundentschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles Fr. 1'210.00 bis Fr. 14'740.00.

2.2.2.

Angesichts des für die Rechtsvertreter der Parteien entstandenen Aufwands, der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles erscheint eine Grundentschädigung von Fr. 3'500.00 sachgerecht. Der Abzug für die nicht durchgeführte Verhandlung (§ 6 Abs. 2 AnwT) und der Zuschlag für zusätzliche Rechtsschriften (§ 6 Abs. 3 AnwT) heben sich auf. Sodann ist gestützt auf § 8 AnwT ein Abzug von 25 % vorzunehmen, da die Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegner den Fall aus den vorangegangenen Verfahren kannten. Dies ergibt ein Zwischenergebnis von Fr. 2'625.00. Unter Berücksichtigung angemessener Auslagen und der MWST (§ 13 AnwT) erscheinen schliesslich Parteikosten von Fr. 3'000.00 sachgerecht.

2.3.

Der Gemeinderat ist formal nicht als Partei am Verfahren beteiligt (vgl. § 13 Abs. 2 VRPG). Er wurde lediglich als vom Ausstandsbegehren betroffene Behörde zur Stellungnahme eingeladen (analog Art. 49 Abs. 2 ZPO). Er hat somit keinen Anspruch auf Ersatz der ihm entstandenen Anwaltskosten.

3.

Bezüglich des Ausstandsgesuchsverfahrens vor dem BVU, Rechtsabteilung, wurden zu Recht keine Verfahrenskosten erhoben und keine Parteikosten ersetzt (vgl. angefochtener Entscheid, S. 19; § 31 Abs. 1 und § 32 Abs. 1 VRPG); diesbezüglich sind keine Änderungen angezeigt.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird Ziff. 1 des Entscheids des BVU, Rechtsabteilung, vom 14. Juli 2022 abgeändert und lautet neu wie folgt:

1.

1.1

Das Ausstandsgesuch gegen J. wird gutgeheissen. J. hat bei allen Geschäften im Zusammenhang mit Bauprojekten von E. und F. auf der Parzelle aaa in den Ausstand zu treten.

1.2.

Im Übrigen wird das Ausstandsgesuch abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'500.00 sowie der Kanzleigebür und den Auslagen von Fr. 554.00, gesamthaft Fr. 3'054.00, sind zu vier Fünftel mit Fr. 2'443.20 von der Beschwerdeführerin und zu einem Fünftel mit Fr. 610.80 von den Beschwerdegegnern zu bezahlen.

3.

Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, den Beschwerdegegnern die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 1'800.00 (3/5) zu ersetzen.

Zustellung an:

die Beschwerdeführerin (Vertreter)
die Beschwerdegegner (Vertreter)
das BVU, Rechtsabteilung

Mitteilung an:

den Gemeinderat Q. (Vertreter)
den Regierungsrat

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Zwischenentscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantona-lem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesge-richt**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden (Art. 92 Abs. 1 des Bundes-gerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]). Die Beschwer-defrist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Dieser Entscheid kann später nicht mehr angefochten werden (Art. 92 Abs. 2 BGG).

Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 42 BGG).

Aarau, 15. Mai 2023

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Michel

Wittich