

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 441/2015

Urteil vom 18. November 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____ AG,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Reto Aschwanden,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Einwohnergemeinde Sins, Kirchstrasse 14, 5643 Sins,
handelnd durch den Gemeinderat Sins, und dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Höchli,
Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau,
handelnd durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, Rechtsabteilung,
Entfelderstrasse 22, 5000 Aarau.

Gegenstand

Gesamtrevision Nutzungsplanung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 19. Juni 2015.

Sachverhalt:

A.

Die Gemeinde Sins legte die Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland vom 2. bis 31. Mai 2011 für das Mitwirkungsverfahren und vom 4. März bis 2. April 2013 für das Einwendungsverfahren öffentlich auf.

A. _____ und die B. _____ AG erhoben am 2. April 2013 eine Einwendung, die vom Gemeinderat am 8. Juli 2013 teilweise gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen wurde.

Die Stimmbürger wurden zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 23. Oktober 2013 eingeladen. In den Erläuterungen (S. 10 f.) wurde auf verschiedene Anpassungen des Bauzonen- und Kulturlandplans sowie der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Sins (BNO) hingewiesen, die aufgrund der öffentlichen Auflage erfolgt seien, darunter auch § 4 Abs. 6 der Bau- und Nutzungsordnung (Änderungen kursiv) :

”§ 4 Sondernutzungsplanung”

[...]

6 Im Rahmen von Gestaltungsplänen kann der Gemeinderat bis zu zwei zusätzliche Geschosse bewilligen, wenn dadurch eine städtebaulich besonders einwandfreie Lösung erreicht wird und die Nachbargrundstücke nicht unzumutbar beeinträchtigt werden.”

Am 23. Oktober 2013 stimmte die Gemeindeversammlung der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland (Bauzonenplan, Kulturlandplan und Bau- und Nutzungsordnung) zu.

B.

Dagegen erhoben A. _____ und die B. _____ AG am 1. Dezember 2013 Verwaltungsbeschwerde. Sie beantragten, die Beschlüsse der Gemeindeversammlung seien aufzuheben, eventualiter sei deren Nichtigkeit festzustellen. Am 26. März 2014 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab; auf gewisse - mit Stimmrechtsbeschwerde geltend zu machende - Rügen betreffend Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung trat er nicht ein (Beschluss Nr. 2014-348). Gleichentags genehmigte er die Gesamtrevision Nutzungsplanung der Gemeinde Sins (Beschluss Nr. 2014- 349).

C.

A. _____ und die B. _____ AG gelangten daraufhin mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Sie verlangten insbesondere, dass § 4 Abs. 6 BNO von der Genehmigung auszunehmen sei. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 19. Juni 2015 ab.

D.

Dagegen haben A. _____ und die B. _____ AG am 9. September 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben; der Genehmigungsbeschluss des Regierungsrats (Nr. 2014-349) sei teilweise aufzuheben bzw. § 4 Abs. 6 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Sins sei von der Genehmigung auszunehmen. Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2014-348 sei unter Gutheissung der Planbeschwerde der Beschwerdeführerinnen aufzuheben; eventualiter seien die Ziff. 2 und 3 aufzuheben und die Kosten- und Entschädigungsfolgen neu zu beurteilen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz oder die Erstinstanz zurückzuweisen.

E.

Der Gemeinderat von Sins und das Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau (nachfolgend: DBVU) schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

F.

In ihrer Replik halten die Beschwerdeführerinnen an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde richtet sich gegen den - kantonale letztinstanzliche - Entscheid des Verwaltungsgerichts über eine Bestimmung der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung (§ 4 Abs. 6 BNO). Diese wurde im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland von der Gemeindeversammlung beschlossen und vom Regierungsrat genehmigt; damit liegt ein Endentscheid vor (Art. 90 BGG). Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d BGG). Die Beschwerdeführerinnen sind als Eigentümerinnen verschiedener Grundstücke in Gestaltungsplangebieten von der Anwendung der neuen Bestimmung potenziell betroffen. Sie sind daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist somit einzutreten.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die

Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist für jede Rüge gesondert zu prüfen.

2.

Vorab ist zu prüfen, ob den Beschwerdeführerinnen die Akteneinsicht zu Unrecht versagt wurde und die Sache bereits aus diesem Grund an die Vorinstanz zurückgewiesen werden muss.

2.1. Die Beschwerdeführerinnen verlangten nach Publikation des Genehmigungsentscheids Einsicht in die Einwendungen und Einwendungsentscheide, die zu Änderungen gegenüber dem öffentlich aufgelegten Entwurf geführt hatten. Das DBVU wies den Antrag am 19. Mai 2014 ab, weil Einwendungen oder Einwendungsentscheide von Drittpersonen weder Verfahrensgegenstand noch Teil der Akten seien und für die Beschwerde ohne Bedeutung seien.

2.2. Das Verwaltungsgericht bestätigte dies: Die Einwendungsverfahren seien nicht vereinigt worden, weshalb sich die Akteneinsicht grundsätzlich auf das die Beschwerdeführerinnen betreffende Einwendungsverfahren beschränkt habe. Es bestehe kein Anspruch auf Einsichtnahme in ähnlich gelagerte Fälle. Dass der Beizug weiterer Einwendungsakten im Beschwerdeverfahren zur Beurteilung des rechtserheblichen Sachverhalts erforderlich wäre, werde nicht geltend gemacht und sei auch nicht ersichtlich.

Daran ändere der Umstand nichts, dass die Einwendungsentscheide, die zur Änderung der Vorlage geführt haben, von der Gemeinde im Genehmigungsverfahren einzureichen seien. Dieses Vorgehen gewährleiste die Aufsicht des Kantons über die kommunale Rechtsetzung und sei kein selbstständiger Verwaltungsakt; im Genehmigungsverfahren hätten die Beschwerdeführerinnen keine Parteistellung.

2.3. Die Beschwerdeführerinnen machen dagegen geltend, die Einwendungen und die Einwendungsentscheide seien Teil des Verfahrens der Nutzungsplanung. Der Beizug der Einwendungsakten sei auch notwendig gewesen, um zu überprüfen, ob die nachträgliche Änderung von § 4 Abs. 6 BNO, wie von den Vorinstanzen behauptet, auf Einwendungen zurückzuführen sei. Die Verweigerung der Akteneinsicht lasse nur den Schluss zu, dass gar keine Einwendung existiere, die eine Anpassung von § 4 Abs. 6 BNO oder eine Ausweitung der Baumöglichkeiten im Rahmen eines Gestaltungsplans verlange. Schliesslich sei es willkürlich, ihnen die Parteistellung hinsichtlich des Genehmigungsbeschlusses abzusprechen, da sie auch diesen vor Verwaltungsgericht angefochten hätten.

2.4. Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör; dieses umfasst insbesondere das Recht, Einsicht in die Verfahrensakten zu nehmen (so auch § 22 Abs. 1 des Aargauer Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 4. Dezember 2007 [VRPG; SAR 271.200]). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden, unabhängig davon, ob die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache zu beeinflussen vermag (BGE 132 V 387 E. 3.2 S. 389 mit Hinweisen). Sachlich ist Art. 29 BV auf Gerichts- und Verwaltungsverfahren anwendbar, dagegen besteht im Verfahren der Rechtsetzung grundsätzlich kein Anspruch auf rechtliches Gehör (BGE 121 I 230 E. 2c S. 232 f. mit Hinweisen). Das Einsichtsrecht ist an die Parteistellung gebunden und bezieht sich grundsätzlich nur auf das Verfahren, an dem die Partei selbst mitwirkt, und nicht auf ähnlich gelagerte Verfahren Dritter (STEPHAN C. BRUNNER, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 26 N. 15).

Vorliegend geht es um eine generell-abstrakte Bestimmung der BNO, die aber im Verfahren der Gesamtrevision der Nutzungsplanung geändert wurde. Nutzungspläne nehmen eine Zwischenstellung zwischen Erlass und Verfügung ein, weshalb das Bundesgericht einen differenzierten Anspruch auf rechtliches Gehör je nach Massgabe der Betroffenheit anerkennt (BGE 121 I 230 E. 2c S. 232 mit Hinweisen). Die Parteistellung im Nutzungsplanverfahren setzt einerseits voraus, dass die Person von der Planung bzw. ihrer Änderung betroffen ist (vgl. § 24 Abs. 2 des Aargauer Baugesetzes vom 19. Januar 1993, SAR 713.100 [nachfolgend BauG/AG]:

schutzwürdiges eigenes Interesse); andererseits muss sie sich in der vom kantonalen Recht vorgesehenen Form am Verfahren beteiligen; im Kanton Aargau durch Erhebung einer Einwendung (§ 4 Abs. 2 BauG/AG; vgl. MARTIN GOSSWEILER, in: Andreas Baumann et al., Kommentar zur Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 4 N. 28 f.). Damit variiert das Ausmass der Beteiligung je nach dem Grad der Betroffenheit und den gestellten Anträgen. Unter diesen Umständen erscheint es zulässig, für den Umfang des rechtlichen Gehörs und des Akteneinsichtsrechts für jede Einwendung bzw. Beschwerde von einem separaten Verwaltungsverfahren auszugehen, obwohl es sich für die Gemeinde- und Kantonsbehörden um ein einheitliches Planungsverfahren handelt. Dies hat zur Folge, dass die Einwender zwar Anspruch auf Einblick in die Planungsunterlagen der Behörden haben, nicht aber voraussetzungslos Einblick in alle Einwendungen und Einwendungsentscheide Dritter nehmen können.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Aargauer Recht formell gegen den Genehmigungsentscheid des Regierungsrates richtet, der zwangsläufig die gesamte Nutzungsplanung umfasst (vgl. § 28 BauG/AG und § 14 Abs. 1 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011; SAR 713.121). Damit wird die bundesrechtlich gebotene Koordination von Rechtsmittel- und Genehmigungsentscheid sichergestellt (vgl. BGE 135 II 22 E. 1.2 S. 24 ff. mit Hinweisen), nicht aber die Parteistellung der Beschwerdeführerinnen auf weitere Teile der Nutzungsplanung ausgedehnt.

2.5. Gehören die Einwendungen und die Einwendungsentscheide Dritter somit nicht zum eigenen Verfahren der Beschwerdeführerinnen, ist die Akteneinsicht nicht voraussetzungslos möglich, sondern setzt die Glaubhaftmachung eines schutzwürdiges Interesses voraus (BGE 132 II 485 E. 3.3 S. 495), das gegen entgegengesetzte öffentliche und private Interessen abzuwägen ist (BGE 129 I 249 E. 3 S. 253 f.). Im Rahmen des Nutzungsplanungsverfahrens sind allerdings keine hohen Anforderungen an diesen Nachweis zu stellen, da die raumplanerisch gebotene umfassende Interessenabwägung sich oft nur in Kenntnis der ergangenen Einwendungsentscheide überprüfen lässt; dies gilt insbesondere, wenn die ursprüngliche Planung infolge von Einwendungen geändert wird. In aller Regel genügt es daher, dass die Einwendungsakten einen sachlichen und örtlichen Zusammenhang zum Anliegen der Gesuchsteller aufweisen; öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen stehen der Einsicht in aller Regel nicht entgegen.

2.6. Vorliegend verneinten die Vorinstanzen ein schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme in Einwendungen oder Einwendungsentscheide Dritter, weil diese für die Beurteilung des rechtserheblichen Sachverhalts ohne Bedeutung seien. Dem ist - zumindest im Ergebnis - zuzustimmen:

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen haben die Vorinstanzen nie behauptet, dass es Einwendungen speziell zu § 4 Abs. 6 BNO gegeben habe. Vielmehr erläuterte der Gemeinderat bereits im Einwendungsentscheid der Beschwerdeführerinnen vom 8. Juli 2013 (S. 2), dass diese Bestimmung im Zusammenhang mit Einwendungen zur Zonierung des Gebiets Langweid Nord (Wohnzone W2) erfolge, um die erwünschte verdichtete Bauweise realisieren zu können: Mit einer höheren Ausnützung und mit zusätzlichen Geschossen im Rahmen der Sondernutzungsplanung solle eine qualitativ und quantitativ gute Überbauung gewährleistet werden. Auch das Verwaltungsgericht hielt fest, dass § 4 Abs. 6 BNO aufgrund der Diskussion im Grossen Rat und verschiedenen Einwendungen zur weiteren baulichen Verdichtung des neu einzuzonenden Gebiets "Langweid Nord" angepasst wurde, um diesem Wunsch Rechnung zu tragen, ohne die qualitativen Anforderungen ausser Acht zu lassen (so ausdrücklich Ergänzender Planungsbericht vom 6. September 2013 S. 24). Dass es Einwendungen zur verdichteten Überbauung im Gebiet Langweid gab, ist unstrittig; sogar an der Gemeindeversammlung wurde nochmals (vergeblich) die Aufzoning von W2 AZ 0.5 auf W3 AZ 0.6 beantragt.

2.7. Nach dem Gesagten durfte die Einsicht in weitere Einwendungsakten versagt werden, weil bereits feststand, dass es keine Einwendung speziell zu § 4 Abs. 6 BNO gegeben hatte. Ob dies für die Zulässigkeit der Änderung eine Rolle spielt, ist im Folgenden zu prüfen, soweit dies rechtsgenügend gerügt worden ist.

3.

Die Beschwerdeführerinnen sind der Auffassung, die öffentliche Auflage hätte wiederholt werden müssen, weil der Gemeinderat wesentliche Änderungen gegenüber dem aufgelegten Entwurf beschlossen habe. Sie rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 33 RPG, Art. 21 Abs. 1 VRPG/AG und Art.

29 Abs. 2 BV, weil sie keine Gelegenheit erhalten hätten, Einwendungen gegen die geänderte Fassung von § 4 Abs. 6 BNO vorzubringen. Der Hinweis auf die Änderung in der Einladung zur Gemeindeversammlung habe nicht genügt, zumal nicht alle Grundeigentümer in der Gemeinde Sins stimmberechtigt seien. Dies gelte insbesondere auch für die Beschwerdeführerin 2 als juristische Person. Das Vorgehen des Gemeinderats stehe zudem in klarem Widerspruch zu § 25 Abs. 2 und 3 lit. b BauG/AG und sei damit willkürlich (Art. 9 BV).

Widersprüchlich und willkürlich sei auch die Begründung des Verwaltungsgerichts, wonach es sich um eine unwesentliche Änderung handle, weil nur wenige Parzellen von der Änderung betroffen seien. § 4 Abs. 6 BNO sei nicht auf Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht beschränkt und könne sich daher auf den grössten Teil des Siedlungsgebiets auswirken.

Die Änderung stehe schliesslich auch im Widerspruch zu den Diskussionen des Grossen Rats: Dieser habe im Vorfeld der Nutzungsplanrevision den Richtplan für die Erweiterung des Siedlungsgebiets der Gemeinde Sins anpassen müssen und sei davon ausgegangen, dass mit einem Gestaltungsplan maximal ein zusätzliches Stockwerk gebaut werden könne, im neu eingezonten Gebiet Langweid also maximal vier Geschosse (W2 plus Attika plus ein Stockwerk; Votum Regierungsrat Attiger, Protokoll des Grossen Rats vom 2. Juli 2013, Art. 0118, S. 253). Nunmehr könne aufgrund der Änderung von § 4 Abs. 6 BNO fünfstöckig gebaut werden.

4.

Zunächst ist zu prüfen, ob das Vorgehen der Aargauer Behörden die Vorgaben des RPG verletzte. Dieses unterscheidet zwischen der allgemeinen Mitwirkung der Bevölkerung bei der Planung einerseits (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG) und den Mindestanforderungen an das rechtliche Gehör und den individuellen Rechtsschutz im Nutzungsplanungsverfahren andererseits (Art. 33 RPG) (vgl. dazu BGE 135 II 286 E. 4 und 5 S. 290 ff.). Dem entspricht im Aargauer Baugesetz die Unterscheidung zwischen dem Mitwirkungsverfahren nach § 3 BauG/AG und dem Einwendungsverfahren gemäss §§ 4 und 24 BauG/AG (vgl. dazu MARTIN GOSSWEILER, in: Andreas Bauman et al., Kommentar zur Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 3 N. 28 ff.).

4.1. Art. 4 RPG sieht vor, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem RPG unterrichten (Abs. 1) und dafür sorgen, dass diese in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2). Den zuständigen Behörden steht bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 RPG ein weiter Handlungsspielraum zu (BGE 135 II 286 E. 4.1 S. 290; 133 II 120 E. 3.2 S. 124). Vorliegend wurde das Mitwirkungsverfahren durch eine erste öffentliche Auflage im Jahr 2011 eingeleitet; zuletzt wurde am 14. Oktober 2013 eine öffentliche Orientierungsveranstaltung durchgeführt. Dieses Verfahren wird von den Beschwerdeführerinnen nicht substantiiert beanstandet; vielmehr richtet sich ihre Beschwerde gegen die mangelnde zweite Auflage im Rahmen des Einwendungsverfahrens (§ 24 BauG/AG).

4.2. Art. 33 Abs. 1 RPG schreibt die Auflage von Nutzungsplänen, nicht aber von Nutzungsplanentwürfen vor. Dieser Anforderung genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sogar ein Verfahren, das die öffentliche Auflage des Nutzungsplanes erst nach dessen Festsetzung zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens anordnet, mit der Folge, dass sich die Betroffenen (je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens) erstmalig gegenüber der Rechtsmittelinstanz rechtlich zur Wehr setzen können (BGE 135 II 286 E. 5.2 und 5.3 S. 294 ff. mit Hinweisen zur Rechtsprechung und zur Kritik in der Literatur). Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG, auf welche sich die Beschwerdeführerinnen ebenfalls berufen, betreffen lediglich Mindestanforderungen an den kantonalen Rechtsschutz. Weitergehende Ansprüche können sich jedoch aus dem kantonalen Recht ergeben:

So hiess das Bundesgericht im Urteil vom 31. März 1982 (ZBI 83/1982 S. 304 ff.) eine Beschwerde des betroffenen Grundeigentümers gegen einen Erschliessungsplan gut, weil ihm - entgegen der ausdrücklichen Bestimmung in § 19 Abs. 1 des Solothurner Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 - keine Gelegenheit gegeben worden war, seine Einwände gegen die Planänderung im Rahmen des Einspracheverfahrens der zuständigen Behörde vorzutragen.

In BGE 111 Ia 164 erachtete es die Auffassung der Bündner Regierung, wonach unter dem Blickwinkel von Art. 37 KRG auf eine nochmalige Planaufgabe verzichtet werden könne, als vertretbar, wenn sich der von einem

Umzonungsantrag betroffene Grundeigentümer vor der Beschlussfassung an der Versammlung äussern konnte und sich nicht unvorbereitet damit auseinandersetzen musste (E. 3b und c S. 166 ff.).

Im Folgenden ist näher auf die gerügten Bestimmungen des Aargauer Rechts einzugehen.

5.

Das Aargauer Recht sieht ein förmliches Einwendungsverfahren vor, das durch die öffentliche Auflage der Planentwürfe eingeleitet wird. Die einschlägigen Bestimmungen lauten:

§ 4 BauG/AG Einwendungsverfahren und Rechtsschutz

1 Soweit dieses Gesetz keine besonderen Vorschriften enthält, gelten für das Verfahren und für den Rechtsschutz die Bestimmungen der Gesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege.

2. Einwendungen können erhoben werden, bevor der erstinstanzliche Entscheid ergeht. Sie sind schriftlich einzureichen und haben einen Antrag und eine Begründung zu enthalten. Wer es unterlässt, Einwendungen zu erheben, obwohl Anlass dazu bestanden hätte, kann den ergehenden Entscheid nicht anfechten. Vorbehalten bleiben Bestimmungen über die Wiederherstellung bei unverschuldeter Säumnis.

[...]

Art. 24 BauG/AG Einwendungsverfahren

1 Der Gemeinderat legt die Entwürfe mit den nötigen Erläuterungen und mit dem Vorprüfungsbericht während 30 Tagen öffentlich auf.

2 Wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse besitzt, kann innerhalb der Auflagefrist Einwendungen erheben. Der Gemeinderat entscheidet, in der Regel nach Durchführung einer Einigungsverhandlung, über die Einwendungen.

§ 25 BauG/AG Beschluss

1 Die allgemeinen Nutzungspläne werden durch das nach der Gemeindeorganisation zuständige Organ erlassen. Die Einwendungsentscheide des Gemeinderats sind dem zuständigen Organ bekannt zu geben, binden es aber nicht. Der Gemeinderat orientiert das zuständige Organ über die von ihm vorgeschlagenen Abweichungen vom öffentlich aufgelegten Entwurf und begründet sie.

2 Das zuständige Organ erlässt die Planung gesamthaft oder in Teilen. Will es wesentliche Änderungen anbringen, weist es den betroffenen Teil zur Überprüfung oder Überarbeitung an den Gemeinderat zurück.

3 Der Gemeinderat beschliesst:

a) Sondernutzungspläne;

b) unwesentliche Änderungen der allgemeinen Nutzungspläne wie namentlich Berichtigungen auf Grund von amtlichen Vermessungen und andere Korrekturen offenkundiger Versehen sowie Änderungen planerisch unzweckmässig verlaufender Zonengrenzen. Eine öffentliche Auflage wird in diesen Fällen nicht durchgeführt.

§ 21 VRPG/AG Rechtliches Gehör a) Anhörung

1 Die Behörde hört die Parteien an, bevor sie entscheidet.

- ..]

5.1. § 25 Abs. 1 Satz 3 BauG/AG verlangt, dass der Gemeinderat, der Abweichungen von der öffentlich aufgelegten Planaufgabe beschliesst, die Gemeindeversammlung als zuständige Behörde darüber informiert; eine Neuaufgabe des Plans mit zweitem Einwendungsverfahren ist nicht ausdrücklich vorgesehen.

Das Verwaltungsgericht ging jedoch davon aus, dass die wesentlichen Funktionen der öffentlichen Auflage eine erneute Auflage bedingen, wenn die Änderungen erheblich sind. Dies sei anzunehmen, wenn die Planänderungen zu Einwänden Anlass geben können, die nicht schon gegen das ursprünglich Aufgelegte hätten vorgebracht

werden können (E. 2.2 des angefochtenen Entscheids, mit Hinweis auf AGVE 1987 S. 95 mit Hinweisen; CHRISTIAN HÄUPTLI, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, § 24 N. 23 f.).

Vorliegend verneinte das Verwaltungsgericht eine wesentliche Änderung durch die Neufassung von § 4 Abs. 6 BNO, weil die konkreten Auswirkungen auf die Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht (Langweid Nord, Kirchstrasse, Bohlacker, Oberalikon und Aettenschwil) parzellenmässig beschränkt seien. Die Zulässigkeit eines zusätzlichen Geschosses in wenigen Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht und unter deren Voraussetzungen bewirke keine wesentliche Änderung der Nutzungsplanung insgesamt (E. 2.4 des angefochtenen Entscheids).

5.2. Den Beschwerdeführern ist einzuräumen, dass diese Begründung widersprüchlich ist: Das Verwaltungsgericht bezieht § 4 Abs. 6 BNO ausschliesslich auf die wenigen Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht, obwohl es kurz zuvor, in E. 2.3, noch ausgeführt hatte, dass Gestaltungspläne gemäss § 21 Abs. 1 BauG/AG unter den dort genannten Voraussetzungen auch in Gebieten zulässig seien, wo dies im Nutzungsplan nicht speziell vorgesehen sei (mit Hinweis auf HÄUPTLI, a.a.O., Vorbem. zu §§ 16 bis 21 N. 29). § 4 Abs. 6 BNO bezieht sich generell auf Gestaltungspläne und differenziert nicht zwischen Gebieten mit und ohne Gestaltungsplanpflicht; § 4 Abs. 3 BNO verweist sogar ausdrücklich auf die Möglichkeit, bei Bedarf weitere Gestaltungspläne auszuarbeiten. Wie die Beschwerdeführerinnen schon vor Verwaltungsgericht dargelegt hatten, gibt es bereits zahlreiche Gestaltungsplangebiete in Sins und könnten noch weitere Gestaltungspläne auf freiwilliger Basis erstellt werden, so dass potenziell ein grosser Teil des Siedlungsgebiets von der neuen Bestimmung betroffen wird.

5.3. Das DBVU macht in seiner Vernehmlassung geltend, dass Gestaltungspläne nach § 21 Abs. 2 BauG/AG von den allgemeinen Nutzungsplänen nur abweichen dürfen, wenn dadurch ein siedlungs- und landschaftsgestalterisch besseres Ergebnis erzielt, die zonengemässe Nutzungsart nicht übermässig beeinträchtigt werde und keine überwiegenden Interessen entgegenstünden; diese gesetzlichen Voraussetzungen engten den Anwendungsbereich von § 4 Abs. 6 BNO stark ein; auch von daher rechtfertige es sich, die Änderung nicht als wesentlich zu qualifizieren.

Grundsätzlich trifft diese Erwägung zu, darf doch mit Sondernutzungsplänen (die nach § 25 Abs. 3 lit. a BauG/AG vom Gemeinderat erlassen werden) die von der Gemeindeversammlung beschlossene allgemeine Nutzungsplanung nicht ihres Inhalts entleert werden (vgl. HÄUPTLI, a.a.O., Vorbem. zu §§ 16 bis 21, N. 41-44). Überdies ist auch § 4 Abs. 6 BNO an strenge Voraussetzungen geknüpft (städtebaulich "besonders einwandfreie Lösung"). Dennoch bedeutet die Änderung eine erhebliche Ausweitung des Handlungsspielraums der Gemeindeexekutive, die mittels Sondernutzungsplanung die Geschosshöhe in gewissen Zonen verdoppeln könnte. Auch wenn eine bauliche Verdichtung im Interesse der haushälterischen Bodennutzung wünschenswert erscheint (§ 21 Abs. 1 lit. b BauG/AG; Art. 1 RPG), ist eine derartige Abweichung von der allgemeinen Nutzungsplanung nicht unproblematisch.

5.4. Unter diesen Umständen erscheint es zweifelhaft, ob die Änderung von § 4 Abs. 6 BNO, wäre sie öffentlich aufgelegt worden, zu keinerlei neuen Einwänden geführt hätte. Die Frage kann jedoch offenbleiben, weil ein allfälliger Verfahrensmangel den Beschwerdeführerinnen gegenüber geheilt worden wäre.

Es ist unstrittig, dass diesen die geplante Änderung von § 4 Abs. 6 BNO bereits im Einwendungsentscheid vom 8. Juli 2013 mit kurzer Begründung mitgeteilt worden war. Überdies wurden alle Stimmberechtigten in der Einladung zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung auf die Änderung hingewiesen.

Der Regierungsrat ging deshalb in seinem Beschwerdeentscheid davon aus, dass die Beschwerdeführerinnen die Möglichkeit gehabt hätten, sich gegen die Änderung zu wehren und ihre Argumente dagegen vorzubringen, noch bevor die Gemeindeversammlung darüber abstimmte. Zu Recht: Zwar konnten sie mangels erneuter Planaufgabe keine förmliche Einwendung erheben; sie hätten aber ihre Bedenken dem Gemeinderat schriftlich mitteilen oder sich mündlich (z.B. an der öffentlichen Orientierungsveranstaltung vom 14. Oktober 2013) äussern können. Die stimmberechtigte Beschwerdeführerin 1 hatte zudem Gelegenheit, ihre Einwände in der Gemeindeversammlung vorzubringen, d.h. vor der für den Entscheid zuständigen Behörde. Dabei konnte sie - als Mitglied des Verwaltungsrats der Beschwerdeführerin 2 - auch deren Interessen vertreten.

Unter diesen Umständen ist eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerinnen zu verneinen (vergleichbar dem Fall BGE 111 Ia 164 E. 2b-c S. 167 f.). Die Beschwerdeführerinnen konnten auch - trotz der unterbliebenen Neuauflage - Beschwerde an den Regierungsrat und das Verwaltungsgericht gegen die Änderung von § 4 Abs. 6 BNO führen. Damit ist Art. 33 Abs. 2 und 3 lit. b RPG Genüge getan. Soweit die Beschwerdeführerinnen sich auf weitere nachträgliche Planungsänderungen berufen, legen sie nicht dar, inwiefern sie davon betroffen werden.

Auf die allfällige Verletzung von Verfahrensrechten Dritter (z.B. auswärtiger Grundeigentümer) können sich die Beschwerdeführerinnen nicht berufen.

6.

Die übrigen Rügen der Beschwerdeführerinnen zu § 25 Abs. 2 und 3 BauG/AG sind unbegründet, soweit darauf einzutreten ist:

6.1. § 25 Abs. 3 BauG/AG ist auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar, betrifft er doch Änderungen, die vom Gemeinderat in eigener Kompetenz, ohne Mitwirkung der Gemeindeversammlung, beschlossen werden können. Vorliegend wurde die streitige Änderung der BNO im ordentlichen Verfahren von der Gemeindeversammlung beschlossen.

6.2. Soweit die Beschwerdeführerinnen aus § 25 Abs. 2 BauG/AG schliessen, dass nicht nur die Gemeindeversammlung, sondern auch der Gemeinderat nicht befugt sei, wesentliche Änderungen gegenüber der ersten Planaufgabe zu beantragen, legen sie nicht dar, inwiefern die gegenteilige Auslegung der Vorinstanzen willkürlich sei. Dies ist auch nicht ersichtlich: Wie sich aus Materialien ergibt, wollte der Gesetzgeber verhindern, dass aufgrund von Einzelanträgen spontane Entscheide der Gemeindeversammlung herbeigeführt werden, die eine in mehrjähriger Arbeit erstellte Planung in wesentlichen Punkten abändern können (Botschaft 07.314 vom 5. Dezember 2007 S. 49). In solchen Fällen muss die Sache daher erst zur Überprüfung oder Überarbeitung der Planung an den Gemeinderat zurückgewiesen werden. Erfolgt die Änderung dagegen durch den Gemeinderat, so hat bereits eine Prüfung durch dieses - mit der Gesamtplanung vertraute - Organ stattgefunden.

6.3. Die Beschwerdeführerinnen meinen (im Zusammenhang mit dem Akteneinsichtsrecht), dass die Änderung von § 4 Abs. 6 BNO eine Einwendung speziell zu dieser Bestimmung bzw. zu den Möglichkeiten der Gestaltungsplanung vorausgesetzt hätte. Sie legen aber nicht dar, weshalb es dem Gemeinderat versagt sei, als Antwort auf verschiedene Aufzonungsbegehren die Möglichkeiten der Überbauung im Rahmen der Gestaltungsplanung zu erhöhen. Erst recht fehlt es insoweit an einer genügend begründeten Willkürüge.

6.4. Soweit schliesslich ein Widerspruch zur Richtplanung gerügt wird, kann auf den Entscheid des Regierungsrats verwiesen werden, wonach der Antrag, eine bestimmte Zonierung für das Gebiet Langweid Nord vorzuschreiben, im Grossen Rat knapp scheiterte. Beschränkt sich der Richtplan deshalb auf die Erweiterung des Siedlungsgebiets, ohne eine Zonierung vorzugeben, ist nicht ersichtlich, inwiefern die beschlossene Nutzungsplanung für Langweid Nord (W2 mit der Möglichkeit, im Gestaltungsplan zwei zusätzliche Stockwerke zu bewilligen) richtplanwidrig ist.

7.

Die Beschwerdeführerinnen machen schliesslich geltend, der Regierungsrat habe sich im Genehmigungsbeschluss auf den überholten Vorprüfungsbericht vom 2. November 2012 gestützt, bei dem wesentliche Änderungen - wie namentlich von § 4 Abs. 6 BNO - noch kein Thema gewesen seien. Er habe somit die Nutzungsplanrevision nicht vollständig überprüft; insbesondere sei ihm entgangen, dass die Änderung nachträglich und ohne begründeten Anlass vom Gemeinderat vorgenommen worden sei.

Das Verwaltungsgericht entschied, dass nach § 23 Abs. 1 BauG/AG keine Verpflichtung zur erneuten Vorprüfung geänderter Entwürfe bestehe. Die Beschwerdeführerinnen legen nicht dar, inwiefern diese Auffassung eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt und damit willkürlich ist.

Dem Regierungsrat war immerhin aus der Planbeschwerde der Beschwerdeführerinnen bekannt, dass der Gemeinderat nach der öffentlichen Auflage Änderungen vorgenommen hatte. Insofern wusste er, dass der Vor-

prüfungsbericht in gewissen Punkten ergänzungsbedürftig war und hatte die Möglichkeit, nötigenfalls eine ergänzende Prüfung vorzunehmen oder vom DBVU einzuholen. Die Zulässigkeit von § 4 Abs. 6 BNO wurde denn auch im Beschwerdeentscheid des Regierungsrats (E. 6) ausdrücklich geprüft; die Beschwerdeführerinnen haben dagegen keine materiellen Einwände vorgebracht.

8.

Schliesslich verlangen die Beschwerdeführerinnen noch eine Anpassung der kantonalen Kosten- und Entschädigungsregelung, ohne allerdings zu begründen, weshalb diese unabhängig vom Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens korrekturbedürftig sei. Insofern fehlt es an einer selbstständigen Rüge.

9.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführerinnen kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, der Einwohnergemeinde Sins, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. November 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber