Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.316/2003 /sta

Urteil vom 14. Oktober 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
Einwohnergemeinde Unterlunkhofen, Rottenschwilerstrasse 16, 8918 Unterlunkhofen, Beschwerdeführerin, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Heer, Stadtturmstrasse 19, Postfach 1444, 5401 Baden,

gegen

X._____ AG, c/o Y._____ AG,
Z._____ AG,
Beschwerdegegnerinnen, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Siegrist, Bleichemattstrasse 43, 5001 Aarau,
Baudepartement des Kantons Aargau, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Gegenstand
Art. 50 Abs. 1 und Art. 189 Abs. 1 lit. b BV (Gemeindeautonomie; Nutzungsplanung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 4. Kammer, vom 1. November 2002.

Sachverhalt:
A.
Die Gemeinde Unterlunkhofen verfügte über eine Bau- und Nutzungsordnung, einen Nutzungsplan Baugebiet und einen Nutzungsplan Kulturland vom 20. Juni 1986. Vom 9. August 1999 bis 7. September 1999 legte die Gemeinde den revidierten Bauzonen- und Kulturlandplan sowie eine neue Bau- und Nutzungsordnung öffentlich auf. Dagegen erhoben die X._____ AG und die Z._____ AG Einsprache, welche der Gemeinderat mit Beschluss vom 6. Dezember 1999 teilweise guthiess. Am 23. Juni 2000 beschloss die Gemeindeversammlung Unterlunkhofen den revidierten Bau- und Kulturlandplan sowie die Bau- und Nutzungsordnung.

Gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss gelangten die X._____ AG und die Z._____ AG mit Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Aargau. Der Regierungsrat wies die Beschwerde am 14. März 2001 ab, soweit er darauf eintrat.

Hierauf erhoben die X._____ AG und die Z._____ AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau verwies die Parteien auf die Beschwerdemöglichkeit nach dem Genehmigungsentscheid des Grossen Rates und trat nicht auf die Beschwerde ein.

Am 21. August 2001 behandelte der Grosse Rat des Kantons Aargau gestützt auf die regierungsrätliche Bot-

schaft die Planungsrevision der Gemeinde Unterlunkhofen und schloss im Kulturplan diejenigen Gebiete von der Genehmigung aus, die im noch rechtskräftigen Zonenplan von 1986 als Wohnzone W2 2. Etappe ausgeschieden, im neuen Bauzonenplan jedoch nicht mehr enthalten waren. Der Genehmigungsbeschluss wurde im kantonalen Amtsblatt vom 10. September 2001 publiziert.
B.
Die X._____ AG und die Z._____ AG reichten hierauf am 1. Oktober 2001 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Sie verlangten die Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides und die teilweise Aufhebung des Genehmigungsbeschlusses des Grossen Rates. Sinngemäss beantragten sie u.a., die Zuweisung des Gebietes "Mühlegg" und des unüberbauten Teils am nicht existierenden Moosmattweg zur Bauzone sei aufzuheben. Überdies stellten sie sinngemäss den Antrag, es sei festzustellen, dass der Gemeindeammann die Vorschriften über den Ausstand verletzt habe und dass ihnen das rechtliche Gehör sowie das Akteneinsichtsrecht verweigert worden sei.
C.
Am 1. November 2002 hob das Verwaltungsgericht in teilweiser Gutheissung der Beschwerde den Entscheid des Regierungsrates aufgrund einer Verletzung der Ausstandspflichten auf. Den Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates hob es insoweit auf, als er das Gebiet "Mühlegg" betraf. Es wies die Sache an die Gemeinde Unterlunkhofen zurück, mit der Anweisung, über die Zonenplanung im Gebiet "Mühlegg" neu zu beschliessen.
D.
Mit Eingabe vom 21. Mai 2003 erhebt die Gemeinde Unterlunkhofen staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Entscheides in Bezug auf die teilweise Gutheissung der Beschwerde. Soweit das Verwaltungsgericht nicht auf die Beschwerde eingetreten ist, respektive sie abgewiesen hat, ficht die Gemeinde das Urteil nicht an. Sie macht eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend und verneint eine Ausstandspflicht des Gemeindeammans.
E.
Das Baudepartement des Kantons Aargau schliesst auf Gutheissung der Beschwerde, während das Verwaltungsgericht sinngemäss an seinem Urteil festhält. Die Beschwerdegegnerinnen, die X._____ AG und die Z._____ AG, schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne.

In ihrer Replik vom 13. August 2003 hält die Gemeinde Unterlunkhofen an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der Rückweisungsentscheid des kantonalen Verwaltungsgerichtes schliesst das Verfahren nicht ab. Es handelt sich um einen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 87 OG. Den Beschwerdegegnerinnen ist zuzustimmen, wenn sie argumentieren, der Beschwerdeführerin erwachse durch den Rückweisungsentscheid kein nicht wiedergutzumachender Nachteil. Denn das Verwaltungsgericht lässt offen, ob das Gebiet "Mühlegg" der Bauzone zuzuweisen sei oder nicht. Die Gemeinde ist nach wie vor - im Rahmen der Rechtmässigkeit und des pflichtgemässen Ermessens - frei in ihrem Planungsentscheid; das Verwaltungsgericht verpflichtet sie aufgrund der festgestellten Ausstandspflichtverletzung aus formellen Gründen, einen neuen Planungsbeschluss zu fassen. Zur materiellen Rechtmässigkeit der Planung im Gebiet "Mühlegg" hat sich das Verwaltungsgericht nicht geäussert. Die Gemeinde wird somit nicht gezwungen, entgegen ihrer Rechtsauffassung eine neue Anordnung zu erlassen (dazu BGE 128 I3 E. 1b S. 7). Gestützt auf Art. 87 Abs. 2 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde im vorliegenden Fall nicht zulässig.
1.2 Angefochten wird der Entscheid des Verwaltungsgerichtes indessen in Bezug auf eine Ausstandsfrage. Gemäss Art. 87 Abs. 1 OG (in der seit 1. März 2000 in Kraft stehenden Fassung) ist gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über Ausstandsbegehren die staatsrechtliche Beschwerde zulässig. Diese Entscheide können später nicht mehr angefochten werden (BGE 126 I 203 E. 1 S. 204 ff., 207 E. 1b S. 209, je mit Hinweisen). Gestützt auf Art. 87 Abs. 1 OG ist die vorliegende Beschwerde somit grundsätzlich zulässig.
1.3 Die Gemeinde Unterlunkhofen ist durch den angefochtenen Entscheid als Planungsträgerin, mithin als Trägerin hoheitlicher Gewalt betroffen und beruft sich auf ihre Autonomie, da sie sinngemäss frei sei in der Organisation ihrer Aufgabenerfüllung (§ 160 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [KV AG; SAR 110.00]; Art. 50 Abs. 1 und Art. 189 Abs. 1 lit. b BV; Art. 88 OG). Eine Gemeinde ist zur Erhebung einer

staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie befugt, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird. Ob der Gemeinde im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern Gegenstand der materiellen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7 mit Hinweisen). Da im Kanton Aargau die Ortsplanung - und die damit zusammenhängende Organisation des kommunalen Verfahrens - zu den hoheitlichen Befugnissen einer Gemeinde gehört, ist die Beschwerdeführerin zur Erhebung der Autonomiebeschwerde legitimiert. Im Zusammenhang mit der Verletzung ihrer Autonomie kann die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde auch eine Verletzung des Willkürverbots rügen, sofern diese Vorbringen mit der behaupteten Verletzung der
Autonomie in engem Zusammenhang stehen (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9; 116 Ia 52 E. 2 S. 54; 113 Ia 336 E. 1a S. 338; 110 Ia 197 E. 2b S. 200; 108 Ia 82 E. 1b S. 85, je mit Hinweisen; Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 116 f.).
1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.

Die Akten enthalten alle erforderlichen Sachverhaltselemente, weshalb sich der beantragte Augenschein erübrigt (BGE 122 II 274 E. 1d S. 279).
2.
Die Beschwerdeführerin rügt sinngemäss, das Verwaltungsgericht könne sich auf keine gesetzliche Grundlage stützen, wenn es ihr Ausstandsregeln für die Planungskommission vorschreibe. Der vom Verwaltungsgericht geschaffene Ausstandsgrund sei völlig neu und hätte für die Arbeit in allen aargauischen Gemeinden erhebliche Auswirkungen. Die Erwägungen des Verwaltungsgerichtes und das Urteil selber seien in mehrfacher Hinsicht willkürlich.
2.1 Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht dafür keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 128 I 3 E. 2a S. 8; 126 I 133 E. 2 S. 136; 124 I 223 E. 2b S. 226 f.; 122 I 279 E. 8b S. 290 mit Hinweisen).

Gemäss § 106 Abs. 1 KV AG sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden und Beamten zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten. Der Gesetzgeber gewährt den Gemeinden möglichst weiten Handlungsspielraum (Abs. 2). § 13 des Aargauischen Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG [SAR 713.100]) sieht sodann vor, dass die Ortsplanung der Ortsgemeinde obliegt. Die allgemeinen Nutzungspläne und -vorschriften werden gestützt auf § 25 BauG durch das nach der Gemeindeorganisation zuständige Organ erlassen, unter Vorbehalt der gemäss § 27 BauG erforderlichen Genehmigung durch den Regierungsrat respektive den Grossen Rat. Den Gemeinden kommt somit aufgrund des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts auf dem Gebiete der Ortsplanung und der damit zusammenhängenden internen Organisation Autonomie im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu.
2.2 Soweit eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom ist, kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass die kantonalen Behörden im Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreiten oder dass sie bei der Anwendung der kommunalen, kantonalen und bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, gegen das Willkürverbot verstossen oder, soweit kantonales oder eidgenössisches Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegen oder anwenden (BGE 118 Ia 218 E. 3a S. 220; 117 Ia 352 E. 4b S. 356 f.; 115 Ia 42 E. 3c S. 46). Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden mit freier Kognition, sonst nur auf Willkür hin (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9; 126 I 133 E. 2 S. 136; 122 I279 E.8c S. 291; 120 Ia 203 E. 2a S. 204 mit Hinweisen).
3.
Im Folgenden ist zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht zu Recht von einer Verletzung der Ausstandspflichten ausging.
3.1 Beim Planungsvorhaben der Beschwerdeführerin ging es u.a. darum, die "Bauzonen 2. Etappe" den zulässigen Zonen zuzuteilen. Die Planungskommission bereitete die Nutzungsplanung zuhanden des Gemeinderates vor. Präsident der Planungskommission war der Gemeindeammann. In seinem Amt als Gemeindeammann leitete er auch die Sitzungen des Gemeinderates während des Planungsverfahrens (§ 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 [GG; SAR 171.100]). Zur Diskussion stand insbesonde-

re die Zuweisung des Gebietes "Mühlegg" zur Bauzone. In diesem Gebiet besass der inzwischen verstorbene Schwiegervater des Gemeindeammanns die nunmehr umstrittene Parzelle Nr. 416. Nach dem Tode des Schwiegervaters (einen Monat vor der Gemeindeversammlung über die Nutzungsplanung) ging das Eigentum an eine Erbengemeinschaft über, welcher die Frau des Gemeindeammanns angehört. Das Baudepartement hatte in seinem provisorischen Vorprüfungsbericht vom 11. Januar 1999 der Gemeinde eine weitere Reduktion ihrer Bauzone empfohlen und als geeignete Fläche für diese Verkleinerung den obersten Teil des Gebietes "Mühlegg" genannt, da aus "landschaftlichen und biologischen Gründen" eine weitere Verbreiterung des Grüngürtels zwischen Ober- und
Unterlunkhofen anzustreben sei (angefochtenes Urteil S. 25). Umstritten ist heute, ob die Parzelle Nr. 416 von dieser Bauzonenreduktion betroffen gewesen wäre. Nicht bestritten ist hingegen, dass die Planungskommission an ihrer Sitzung vom 19. Januar 1999 in Anwesenheit des Gemeindeammanns und des zuständigen Planers den provisorischen Vorbericht behandelt und hierauf beschlossen hat, an der Grösse der Bauzone festzuhalten. Bei der Beurteilung von Eingaben wurden die privaten Auszonungsbegehren für das Gebiet "Mühlegg" ausdrücklich abgelehnt. Eine weitere Sitzung der Planungskommission fand am 16.März 1999 statt. Dabei erläuterte der zuständige Raumplaner die kantonale Auffassung, dass trotz der vorgenommenen Rückzonung das ausgeschiedene Baugebiet noch zu gross sei und eine weitere Reduktion anzustreben sei. Im Rahmen dieser Diskussion stellte der Gemeindeammann die kantonalen Zahlen in Frage (angefochtener Entscheid, S. 25f.). Der definitive Vorprüfungsbericht des Kantons vom 14. Juli 1999 erwähnte zwar die kantonale Auffassung zur bestehenden Übergrösse der Bauzone, äusserte sich jedoch nicht mehr zu möglichen Reduktionen im Gebiet "Mühlegg". An der Gemeindeversammlung vom 23. Juni 2000 wurde nicht über die anfänglichen
Differenzen zwischen dem Kanton und der Gemeinde (resp. der Planungskommission) orientiert.
3.2 Das Verwaltungsgericht kommt in seinem Urteil zum Schluss, der Gemeindeammann habe seine Ausstandspflicht verletzt. Es stützt seinen Entscheid in erster Linie auf § 25 GG. Danach haben ein Stimmberechtigter, sein Ehegatte, seine Eltern sowie seine Kinder mit ihren Ehegatten vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen, wenn er bei einem Verhandlungsgegenstand ein unmittelbares persönliches Interesse hat, weil dieser für ihn direkte und genau bestimmte, insbesondere finanzielle Folgen bewirkt. Der objektive Anschein, dass die Interessenabwägung in der Planungskommission bei diesem Planungsentscheid mit einer solcherart konkret beurteilten Planfestsetzung durch persönliche Interessen eines Kommissionsmitgliedes beeinflusst worden sei, erschien dem Verwaltungsgericht gegeben. Ob sich der Gemeindeammann tatsächlich mehr von privaten Interessen statt vom Gemeindewohl habe leiten lassen, sei irrelevant. Die Mitwirkung des Gemeindeammanns unterscheide sich vom Normalfall einer Totalrevision insofern, als vorliegend in der Planungskommission konkret über das Gebiet mit dem Grundstück der ihn zumindest indirekt betreffenden Erbengemeinschaft diskutiert und über dessen Zonierung separat beschlossen worden sei. In weiteren
Erwägungen bejaht eine Minderheit des Verwaltungsgerichts die Ausstandspflicht auch gestützt auf eine analoge Anwendung von § 43 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 5 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968 (VRPG [SAR 271.100]). Danach dürfen Behördemitglieder und Sachbearbeiter beim Erlass von Verfügungen und Entscheiden nicht mitwirken, wenn ein Ausstands- oder Ablehnungsgrund im Sinne der Zivilprozessordnung vorliegt.
3.3 Die Beschwerdeführerin wendet ein, § 25 Abs. 1 GG sei auf den massgebenden Sachverhalt nicht anwendbar. Die Planungskommission habe überdies nicht konkret über das Gebiet "Mühlegg" mit dem Grundstück Nr. 416 diskutiert, sondern einzig über die Zonierung der obersten Bautiefe des Gebietes "Mühlegg". Im Zeitpunkt, als die Planungskommission getagt habe, habe der Schwiegervater des Gemeindeammannes noch gelebt. Massgebend sei daher nicht das Verhältnis des Gemeindeammanns zur Erbengemeinschaft, sondern ausschliesslich dasjenige zu seinem Schwiegervater. Ein schwägerschaftliches Verhältnis bilde keinen Ausstandsgrund nach § 25 Abs. 1 GG.
3.4 Vorliegend geht es um die Ausstandspflicht eines Angehörigen der Planungskommission und des Gemeinderates, also eines Mitgliedes von Verwaltungsbehörden; die aus Art. 6 EMRK und Art. 30 Abs. 1 BV ableitbaren Ansprüche auf ein unparteiliches Gericht sind daher nicht anwendbar. Wann die Mitglieder einer Administrativbehörde in Ausstand zu treten haben, bestimmt sich nach dem kantonalen Recht und den aus Art. 29 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 BV herzuleitenden Grundsätzen. Dabei kann der Gehalt von Art. 30 Abs. 1 BV nach der Rechtsprechung nicht unbesehen auf die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 1 BV und nichtrichterliche Behörden übertragen werden (BGE 127 I 196 E. 2b S. 198, mit Hinweisen). Es gilt vielmehr, dem spezifischen Umfeld und Aufgabenbereich der betroffenen Behörde Rechnung zu tragen (BGE 125 I 119 E. 3d

S. 123, 209 E. 8a S. 218 mit Hinweisen).

Die Parteien berufen sich ausschliesslich auf kantonales Recht. Dessen Handhabung prüft das Bundesgericht auf Willkür hin. Mit freier Kognition beurteilt es hingegen, ob bei der als nicht willkürlich erkannten Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts der bundesrechtliche Anspruch auf Unvoreingenommenheit der entscheidenden Behörde gewahrt ist (vgl. Urteil 2A.364/1995 des Bundesgerichts vom 14. Februar 1997 in ZBl 99/1998 S. 289 E. 3a mit Hinweisen; Urteil 2P.231/1997 des Bundesgerichtes vom 19. Mai 1998 in ZBl 100/1999 S. 74 ff. E. 2b; BGE 125 I 119 E. 3 S. 122 ff.).
3.5 Gemäss § 5 Abs. 1 VRPG dürfen Behördemitglieder und Sachbearbeiter beim Erlass von Verfügungen und Entscheiden nicht mitwirken, wenn ein Ausstandsgrund im Sinne der Zivilprozessordnung vorliegt. Abs. 2 der zitierten Bestimmung sieht vor, dass Behördemitglieder und Sachbearbeiter sich insbesondere in den Ausstand zu begeben haben, wenn sie selbst oder ihnen nahe verbundene Personen an der Verfügung oder dem Entscheid persönlich interessiert sind, sowie in Angelegenheiten von juristischen Personen, deren Verwaltung sie oder ihnen nahe verbundene Personen angehören, ferner wenn sie in der Sache schon in einer untern Instanz oder als Berater oder Vertreter eines Beteiligten mitgewirkt haben. Nach § 2 Abs. 1 lit. a des Aargauischen Zivilrechtspflegegesetzes vom 18. Dezember 1984 (ZPO [SAR 221.100]) ist der Richter u.a. von der Ausübung seines Amtes ausgeschlossen in Streitsachen, in denen er selbst oder sein Ehegatte Partei sind, auch wenn die Ehe aufgelöst worden ist (Ziff. 1) oder in denen Personen, die mit ihm oder seinem Ehegatten in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum Grad der Geschwisterkinder verwandt oder verschwägert sind, Partei sind (Ziff. 2).

Nachdem der Gemeindeammann sowohl in der Planungskommission als auch im Gemeinderat in präsidierender Funktion tätig war bei einer Planung, von welcher sein Schwiegervater resp. seine Ehefrau direkt betroffen waren, ist nicht ersichtlich, inwiefern das Verwaltungsgericht in Anwendung der zitierten Normen willkürlich gehandelt hätte. Das Argument der Beschwerdeführerin, § 25 Abs. 1 GG lasse sich nicht auf die Verhandlungen in der Planungskommission anwenden, da diese Bestimmung lediglich verlange, der Betroffene habe das Verhandlungslokal vor der Abstimmung zu verlassen, überzeugt nicht. Das Verwaltungsgericht hat die Ausstandsregeln von § 25 Abs. 1 GG im Sachzusammenhang mit § 25 Abs. 1 Satz 3 BauG angewandt: Gemäss § 25 Abs. 1 Satz 3 BauG orientiert der Gemeinderat das zuständige Organ über die von ihm vorgeschlagenen Abweichungen vom (definitiven) Vorprüfungsbericht und begründet sie. Die Organisation und das Verfahren in der Planungskommission sind gesetzlich nicht explizit geregelt. Es ist indessen unbestritten, dass die Planungskommission vom provisorischen Vorprüfungsbericht des Kantons abgewichen ist. Diese Abweichung wurde an der Gemeindeversammlung vom 23. Juni 2000 nicht erwähnt. Wenn das Verwaltungsgericht in Anbetracht der Stellung, welche der Planungskommission als vorbereitender kommunaler Behörde im Nutzungsplanverfahren zukommt, die Ausstandsbestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes in Verbindung mit dem Gemeindegesetz analog anwendet, ist dies nicht zu beanstanden. Zudem ist schwerlich in Abrede zu stellen, dass die Ehefrau (als Mitglied der Erbengemeinschaft) resp. zuvor der Schwiegervater als dem Präsidenten nahestehende Personen ein direktes Interesse daran hatten, dass die Parzelle der Bauzone zugeteilt wird. Dass Ausstandsregeln im Übrigen auch für die Vorbereitung von Entscheiden gelten, ist weitgehend unbestritten (Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 - 72 VRPG, Zürich 1998, N. 8 zu § 50).
Steht fest, dass sich das Verwaltungsgericht zulässigerweise auf die genannten kantonalen Ausstandsregeln berufen hat, ist zu prüfen, ob die Teilnahme des Planungskommissionspräsidenten und Gemeindeammanns an der Planung im Gebiet "Mühlegg" geeignet war, den Anschein von Befangenheit zu erwecken.
3.6
3.6.1 Die vom Verwaltungsgericht zitierten kantonalen Verfahrensbestimmungen verfolgen den gleichen Sinn und Zweck wie auf Verfassungsstufe Art. 8 Abs. 1 und Art. 29 Abs. 1 BV. Nach der bundesgerichtlichen Praxis können Stellung und Aufgaben von Regierungs- und Verwaltungsbehörden eine differenzierte Ausstandsregelung nahe legen. Politische Behörden (Kantonsregierungen, Gemeindeexekutiven usw.) sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben (Urteil 2A.364/1995 des Bundesgerichtes vom 14. Februar 1997 in ZBl 99/1998 S. 289 E. 3b). Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt entschieden, dass Behördenmitglieder nur dann in den Ausstand zu treten haben, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben (BGE 107 Ia 135 E. 2b S. 137; 125 I 119 E.

3b-e S. 123 f.); nimmt ein Behördenmitglied jedoch öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (Urteil 1P.426/1999 des Bundesgerichtes vom 20. Juni 2000 in ZBl 103/2002 S. 36 E. 2a S. 37 mit Hinweisen).
3.6.2 Im vorliegenden Fall gilt es zu beachten, dass der Gemeindeammann nicht einfach Mitglied der Planungskommission und des Gemeinderates war, sondern in beiden Behörden die leitende Funktion innehatte. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht erwogen, dass die massgeblichen Entscheide und Interessenabwägungen im Nutzungsplanverfahren in der vorberatenden Planungskommission gefällt werden. In der Planungskommission wird insbesondere die Siedlungsabgrenzung ein erstes Mal festgelegt, wird beraten und entschieden, wo die Bauzone vergrössert oder reduziert werden soll. Selbst wenn der Gemeinderat das Geschäft von Anfang an formell in den Händen hält, werden im Gemeinderat doch hauptsächlich die Vorschläge der Planungskommission besprochen, allenfalls noch abgeändert und dann beschlossen. Im Stadium, da die Planung in der Gemeindeversammlung zur Abstimmung gelangt, werden kaum mehr Änderungen angebracht. Zu schwierig scheint es, Entscheidungen über die Zonierung einzelner Grundstücke zu diesem Zeitpunkt noch umzustossen, weil dies wiederum zur Folge hätte, dass allenfalls weitere Grundstücke einer anderen Zone zuzuweisen wären, womit die gesamte Planung in Frage gestellt würde. Dieser Verfahrensablauf zeigt auf, welche entscheidende
Stellung den jeweils präsidierenden Mitgliedern der Planungskommission und des Gemeinderates zukommt. Übt eine Person beide Ämter aus, werden die Einflussmöglichkeiten noch erheblich verstärkt. Zwar ist eine solche Ämterkumulierung nicht schon an sich unzulässig, da der Amtsinhaber in erster Linie öffentliche Interessen wahrzunehmen hat. Gibt allerdings eine (Teil-)Planung Anlass zu kontroversen Diskussionen und haben dem Präsidenten nahestehende Personen oder er selbst direkte Interessen, welche dieser aufgrund seiner leitenden Funktion relativ einfach gleichsam nebenher wahrnehmen kann, lässt sich der Anschein der Befangenheit kaum unterdrücken. Damit ist freilich auch gesagt, dass dann, wenn der Gemeindeammann oder eine ihm nahestehende Person Grundeigentum im Gemeindegebiet besitzt und die planerische Zukunft des betreffenden Grundstücks im Rahmen einer Ortsplanung unbestritten ist, sich nicht schon aufgrund dieser Interessenkonstellation eine Ausstandspflicht des Gemeindeammanns aufdrängt. Anders entscheiden hiesse die Arbeit der kommunalen Behörde verunmöglichen.
3.6.3 Im vorliegenden Fall macht die Beschwerdeführerin geltend, das umstrittene Grundstück Nr. 416 liege gar nicht in dem Perimeter, den der Kanton für eine Reduktion der Bauzonengrösse vorgeschlagen habe. Zudem sei eine andere Parzelle der Erbengemeinschaft ausgezont worden. Die Beschwerdeführerin bringt im Verfahren vor Bundesgericht erstmals vor, das Grundstück Nr. 416 wäre von einer möglichen Bauzonenreduktion gar nicht betroffen gewesen. Der Regierungsrat hatte in seiner Vernehmlassung an das Verwaltungsgericht vom 5. Dezember 2001 (Act. 9 der verwaltungsgerichtlichen Akten, S. 1 unten) festgehalten, das Baudepartement habe der Gemeinde bei der provisorischen Vorprüfung nahegelegt, zusätzlich die Baugebietsgrösse im Gebiet "Mühlegg" zu reduzieren. Wörtlich führte der Regierungsrat dazu aus: "Hätte die Gemeinde dies befolgt, so wären sowohl die Parzelle Nr. 416 wie auch die Parzellen der Beschwerdeführerinnen einer Landwirtschaftszone zugewiesen worden." Desgleichen wurde im Regierungsratsbeschluss vom 14. März 2001 (Act. 1 der verwaltungsgerichtlichen Akten, S. 13) festgestellt, "dass, selbst wenn die Parzellen im Gebiet 'Mühlegg' bis zur obersten Erschliessungsstrasse - namentlich auch die Parzelle Nr. 416 - einer
Nichtbauzone zugewiesen würden (wie dies die Abteilung Raumplanung im provisorischen Vorprüfungsbericht nahe legte), dies nicht dazu führen würde, dass die Parzellen der Beschwerdeführerinnen einer Bauzone zugewiesen werden dürften." Daraus erhellt, dass die Weigerung der Planungskommission, dem Vorschlag des Kantons zu folgen, direkte Auswirkungen auf die Zonierung der umstrittenen Parzelle gehabt hat. Im Vernehmlassungsverfahren vor dem Bundesgericht stellen sowohl das Baudepartement wie auch die Beschwerdeführerin in Abrede, dass das Grundstück der Erbengemeinschaft von einer Verkleinerung der Bauzone betroffen gewesen wäre. Die Beschwerdeführerin führt aus, die Planungskommission habe einzig die Zonierung der obersten Bautiefe des Gebietes "Mühlegg" diskutiert. Die Parzelle Nr. 416 liege klar nicht in der oberen Bautiefe.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Parzelle Nr. 416 tatsächlich aufgrund des Beschlusses der Planungskommission in der Bauzone verblieben ist oder ob sie von einer allfälligen Reduktion nicht betroffen gewesen wäre. Unbestritten gab das Gebiet "Mühlegg", welches im Planverfahren der Bauzone zugewiesen wurde, zu vertieften Diskussionen Anlass. Der objektive Anschein, dass bei diesem Planungsentscheid private Interessen des Kommissionspräsidenten und Gemeindeammanns mitgespielt haben, lässt sich nicht unterdrücken. Dies umso weniger, als der Gemeindeversammlung das Abweichen von der (ursprünglichen) Meinung des Kantons

bei der Präsentation des Entwurfs nicht aufgezeigt wurde. Zwar ist dem Gemeindeammann zu Gute zu halten, dass er bei der Behandlung der Einsprachen auf Wunsch der Einsprecherinnen in den Ausstand getreten ist. Bei den massgeblichen Entscheidfindungen hingegen war er sowohl in der Planungskommission als auch im Gemeinderat in führender Rolle anwesend. Damit wird dem Gemeindeammann nicht unterstellt, er hätte in der Tat die privaten Interessen seiner Frau (und indirekt seine eigenen) zu stark gewichtet - jedoch genügt der objektive Anschein von Befangenheit.
3.7 Das Verwaltungsgericht hat die Verletzung der Ausstandsregeln zu Recht bejaht. Mithin hat es die Gemeindeautonomie nicht verletzt, denn die Gemeinde muss verfassungsrechtlich festgelegte Verfahrensgrundsätze auch im Rahmen ihrer Autonomie beachten.
4.
Zusammenfassend ist die staatsrechtliche Beschwerde demzufolge abzuweisen. In Anwendung von Art. 156 Abs. 2 OG werden keine Kosten erhoben. Hingegen hat die Gemeinde Unterlunkhofen den Beschwerdegegnerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegnerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Baudepartement und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Oktober 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: