Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.169/2004 /gij

Urteil vom 18. Oktober 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Eheleute E._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Alexander Rey,

gegen

Stadtrat Brugg, Gemeindeverwaltung, Hauptstrasse 3, 5200 Brugg AG,
Regierungsrat des Kantons Aargau, 5000 Aarau, vertreten durch den Baudepartement des Kantons Aargau, Rechtsabteilung, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Gegenstand
Nutzungsplanung der Stadt Brugg (Teil B̈ruggerberg),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 4. Kammer, vom 27. November 2003.

Sachverhalt:
A.
Die Eheleute E._____ sind Eigentümer der in Brugg am Bruggerberg gelegenen Parzellen Nr. 106 und 107 mit einer Gesamtfläche von 46.01 a. Im Zonenplan 1972 der Stadt Brugg waren diese Parzellen der Wohnzone Hang (WH), 1. Etappe zugewiesen.
B.
Die Stadt Brugg legte vom 13. Dezember 1993 bis 17. Januar 1994 ein erstes Mal die Revision der Nutzungsplanung (Bauzonen- und Kulturland) sowie die Bau- und Nutzungsordnung öffentlich auf. Aufgrund der Einsprache- und Mitwirkungsbegehren wurden verschiedene Änderungen an der Zonenplanung vorgenommen und die Bau- und Nutzungsordnung zudem dem neuen Baugesetz und dessen Anschlusserlassen angepasst. Es fand eine zweite Auflage vom 24. Oktober bis zum 23. November 1994 statt. Die Pro Natura erhob (erneut) Einsprache u.a. hinsichtlich des Gebietes am Bruggerberg, bestätigte ihre früheren Anträge und stellte weitere Begehren. Der Stadtrat Brugg hiess diese Einsprachen am 14. Dezember 1994 bzw. am 25. Januar 1995 teilweise gut und wies sie im Übrigen ab.

Der Einwohnerrat Brugg beschloss in der Folge am 6. September 1996 die Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland sowie die Bau- und Nutzungsordnung mit verschiedenen Änderungen. Danach sind die Parzellen Nr. 106 und 107 der Zone W2 zugeteilt.
C.
Der Grosse Rat des Kantons Aargau genehmigte am 9. Juni 1998 die Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland (ZP 96 und KLP 96) sowie die Bau- und Nutzungsordnung (BNO) mit Ausnahme des Bereichs Bruggerberg oberhalb Baslerstrasse/ Herrenmatt.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hiess am 17. Mai 2000 die Beschwerde der Pro Natura teilweise gut und wies Teile der Parzelle Nr. 106 (15 m ab der westlichen Parzellengrenze) der Naturschutzzone, insbes. der Zone Magerwiese (Trockenstandort) zu.

In der Folge genehmigte der Grosse Rat am 16. Januar 2001 die Teilzonenplanung nördlich Baslerstrasse, Herrenmattweg und Hansfluhsteig der Stadt Brugg vom 6. September 1996, bereinigt durch den Beschwerdeentscheid des Regierungsrates.

Am 31. Januar 2001 berichtigte der Regierungsrat seinen Beschwerdeentscheid vom 17. Mai 2000 in formeller Hinsicht.

D.

Die Eheleute E._____ erhoben beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau Beschwerde gegen den Grossratsbeschluss und den Regierungsratsentscheid und ersuchten darum, die Parzelle Nr. 106 (mit Ausnahme des Waldareals) der Zone W2 zuzuweisen. Mit Urteil vom 27. November 2003 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut, hob die Regierungsratsentscheide vom 17. Mai 2000 und vom 31. Januar 2001 sowie den Grossratsbeschluss vom 16. Januar 2001 insoweit auf, als die Parzelle Nr. 106 der Naturschutzzone Magerwiese zugewiesen wird; zudem hob das Verwaltungsgericht die Regierungsratsentscheide im Kostenpunkt auf. Schliesslich wies das Verwaltungsgericht die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurück.

E.

Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts haben die Eheleute E._____ beim Bundesgericht am 12. Juli 2004 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie stellen den Antrag, der Verwaltungsgerichtsentscheid sei aufzuheben, das Verwaltungsgericht sei anzuweisen, in der Sache selbst und ohne Verzug zu entscheiden, und evtl. sei die Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK wegen übermässiger Verfahrensdauer festzustellen. Sie machen im Wesentlichen geltend, das Planungsverfahren dauere nun schon mehr als zehn Jahre und drohe mit der neuen Rückweisung (u.a. zur näheren Feststellung des Sachverhalts) selbst den Planungshorizont von Art. 15 lit. b RPG zu übersteigen. Das Verwaltungsgericht habe daher ohne Verzug die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen und in der Sache selbst zu entscheiden.

Das Baudepartement des Kantons Aargau beantragt für den Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde und anerkennt, dass das Verwaltungsgericht selber hätte entscheiden können, hält indessen in der Sache dafür, dass die umstrittene Fläche schutzwürdig sei. Ohne einen Antrag zu stellen, weist das Verwaltungsgericht auf die Komplexität der Angelegenheit sowie auf seine Kognitionsbefugnis hin. Der Stadtrat Brugg hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Beschwerdeführer erheben Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Es ist vorerst zu prüfen, ob und allenfalls in welchem Ausmasse die Verwaltungsgerichtsbeschwerde tatsächlich gegeben ist (vgl. BGE 128 I 46 E. 1a S. 48, 128 II 259 E. 1.1 S. 262, mit Hinweisen).

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist - unter Vorbehalt der gesetzlichen Ausnahmen - zulässig gegen Verfügungen einer letzten kantonalen Instanz, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Sodann unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemischtrechtliche Verfügungen bzw. auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, steht die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung. Eine mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbare Verfügung liegt nicht schon dann vor, wenn bei der Anwendung selbständigen kantonalen Rechts eine Bundesnorm zu beachten oder mit anzuwenden ist, sondern nur dann, wenn öffentliches Recht des Bundes die oder eine Grundlage des angefochtenen Entscheides ist (BGE 128 II 259 E. 1.2 S. 262, 128 I 46 E. 1b/aa S. 49, mit Hinweisen).

Nach Art. 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde lediglich zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen gemäss Art. 5, über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sowie über Bewilligungen im Sinne von Art. 24-24d. Demgegenüber unterliegen kantonal letztinstanzliche Entscheide über Nutzungspläne nach Art. 34 Abs. 3 RPG grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde. Davon wird nach der Rechtsprechung zugunsten der Verwaltungsgerichtsbeschwerde lediglich abgewichen, soweit im Nutzungsplan enthaltene, auf Bundesverwaltungsrecht abgestützte oder abzustützende Anordnungen bemängelt, eine Umgehung von Art. 24 RPG gerügt oder nachfolgende Bewilligungsverfahren weitgehend präjudiziert werden (vgl. BGE 123 II 289 E. 1c S. 291, 119 Ia 285 E. 3c S. 290, mit Hinweisen). Von einer derartigen Ausnahmesituation kann im vorliegenden Fall, in dem einzig Verfassungsrügen erhoben werden und die Schutzwürdigkeit im Sinne des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht in Frage steht, nicht gesprochen werden. Daran ändert der Umstand nichts, dass bei der umstrittenen Zonenplanung allfällige Interessen des Natur- und Heimatschutzes mitzuberücksichtigen sind und die Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nennt.

Demnach ist ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde gegeben. Die eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde genügt den formellen Anforderungen an eine staatsrechtliche Beschwerde. Sie ist daher als solche entgegenzunehmen und es kann grundsätzlich auf sie eingetreten werden.
1.2 Der angefochtene Entscheid schliesst das Verfahren offensichtlich nicht ab und stellt mit der Rückweisung der Sache an den Regierungsrat in formeller Hinsicht einen Zwischenentscheid dar. Zwischenentscheide sind grundsätzlich lediglich im Rahmen von Art. 87 OG mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar und Beschwerden gegen Rückweisungsentscheide sind danach grundsätzlich unzulässig (vgl. BGE 122 I 39 E. 1a). Diese Bestimmung ist indes auf die vorliegende Konstellation nicht anwendbar. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV wegen überlanger Verfahrensdauer des sie betreffenden Planungsverfahrens. Eine solche Rüge wegen verfassungswidriger Rechtsverzögerung kann gegenüber einer letzten kantonalen Instanz unabhängig vom Vorliegen eines förmlichen Entscheides erhoben werden (vgl. Art. 97 Abs. 2 OG). Die Beschwerde kann daher auch an einen förmlichen Entscheid anschliessen, mit dem infolge Rückweisung die Gefahr einer weitern Verzögerung droht, und insoweit dessen Aufhebung verlangen (vgl. BGE 117 Ia 336 E. 1a S. 337 f., unveröffentlichtes Urteil vom 29. Januar 1985 betreffend eine Sistierungsverfügung [P.556/1984]). Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich auch insoweit als zulässig.

Soweit die Beschwerdeführer indessen nebenbei materiell geltend machen, gestützt auf den (bisher) ermittelten Sachverhalt fehle es an einer Grundlage für die Einweisung der Parzelle Nr. 106 in eine Naturschutzzone, kann im Lichte der erwähnten Rechtsprechung auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.
1.3 Die Beschwerdeführer beantragen zulässigerweise die Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsgerichtsentscheides. Ob eventualiter auch das Begehren um Feststellung einer Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK zulässig ist und wie es in formeller Hinsicht zu behandeln wäre, kann offen gelassen werden (vgl. BGE 124 I 327 E. 4 S. 332, Urteil 1P.338/2000 vom 23. Oktober 2001 [Pra 2001 Nr. 3]).
2.
Art. 29 Abs. 1 BV garantiert dem Einzelnen vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden eine Beurteilung seiner Angelegenheiten innert angemessener Frist. Denselben Anspruch gewährt Art. 6 Ziff. 1 EMRK, wonach Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen innerhalb angemessener Frist zu behandeln sind. Diese verfassungs- und konventionsrechtlichen Verfahrensgarantien finden auf Zonenplanungen, wie im vorliegenden Fall streitig, Anwendung (BGE 127 I 44 E. 2 S. 45, 124 I 255 E. 4b S. 262, mit Hinweisen).

Über die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens lassen sich keine allgemeinen Aussagen machen. Die Angemessenheit der Dauer bestimmt sich nicht absolut, sondern ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen und in ihrer Gesamtheit zu würdigen. Dabei sind insbesondere die Komplexität der Angelegenheit, das Verhalten der betroffenen Privaten und der Behörden, die Bedeutung für die Betroffenen sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe zu berücksichtigen (vgl. BGE 124 I 139 E. 2c S. 142, ZBl 2002 S.411 E. 2d, mit Hinweisen; Urteil des Gerichtshofes i.S. Josef Müller gegen Schweiz, Ziff. 31, VPB 2003 Nr. 139).

Im Lichte der von den Beschwerdeführern erhobenen Rüge der verfassungswidrigen Verfahrensdauer ist im vorliegenden Fall zwischen dem Verfahren vor den kommunalen Behörden, des Grossen Rates und des Regierungsrates einerseits und dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht andererseits zu differenzieren.
2.1 Das Planungsverfahren nahm mit der (ersten) öffentlichen Auflage von Dezember 1993/Januar 1994 seinen Anfang. Die Einsprachen wurden im Dezember 1994 bzw. im Januar 1995 beurteilt, worauf der Einwohnerrat Brugg im September 1996 über die Planung Beschluss fasste. Im Juni 1998 genehmigte der Grosse Rat den grössten Teil der Zonenplanung. Aufgrund des Beschwerdeentscheides des Regierungsrates vom 17. Mai 2000 genehmigte der Grosse Rat im Januar 2001 schliesslich auch den die Beschwerdeführer betreffenden Teil der Zonenplanung.
Die Beschwerdeführer beanstanden die Dauer dieser Phasen des Planungsverfahrens an sich nicht. Sie räumen ein, dass das Verfahren angesichts der grossen Anzahl von Beteiligten überdurchschnittlich aufwändig war, geben aber immerhin zu bedenken, dass es in vielen Fällen im Kern um die gleichen Fragen der naturschutzrechtlichen Schützwürdigkeit von einzelnen Gebieten und Parzellen gegangen sei.
Wie es sich mit der Verfahrensdauer in diesem Abschnitt des Planungsverfahren isoliert betrachtet verhält, braucht vor dem Hintergrund der erhobenen Rügen nicht geprüft zu werden (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Sie ist indessen im Rahmen der Gesamtwürdigung mitzuberücksichtigen.
2.2 Die Beschwerdeführer beanstanden insbesondere die Verfahrensdauer vor dem Verwaltungsgericht.

Sie haben beim Verwaltungsgericht am 16. Februar 2001 Beschwerde erhoben und die Aufhebung des Grossratsbeschlusses und des Regierungsratsentscheides hinsichtlich ihrer Parzelle Nr. 106 verlangt. Darauf hin ergingen die folgenden Anordnungen des Verwaltungsgerichts: Kostenvorschussverfügung vom 21. Februar 2001; Zustellung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (sowie weiterer Beschwerden) und Einholung von Vernehmlassungen am 25. März 2002; Fristerstreckungen vom 19. April und 10. Mai 2002; Verfügung vom 6. Juni 2002 betreffend Verfahrensbeteiligung der Pro Natura; Zustellung von Vernehmlassungen am 21. Juni und 3. September 2002; Einverlangen eines Grundbuchauszuges und Ankündigung eines Augenscheins vom 30. September 2003; Zustellung von Eingaben am 3. November 2003; Einladung zu einem Augenschein vom 4. November 2003; Augenschein und Verhandlung am 27. November 2003; Urteilsfällung in der Angelegenheit der Beschwerdeführer am 27. November 2003; Postversand des Urteils am 30. Juni 2004.

Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht dauerte damit bis zum Datum der Urteilsfällung ca. 2 3/4 Jahre. Angesichts des Umstandes, dass das Verwaltungsgericht die Sache im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurückwies und den Erwägungen daher ausschlaggebende Bedeutung zukommt, ist auch die Zeitspanne bis zum Versand des Urteils mitzuberücksichtigen. Demnach betrug die Gesamtdauer 3 1/3 Jahre.

Die vom Verwaltungsgericht zu beurteilende Angelegenheit war gesamthaft gesehen von mittlerer Komplexität. Es stellten sich einerseits, wie die Erwägungen zeigen, schwierig zu beurteilende und ungelöste Sachverhaltsfragen hinsichtlich der Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebietes. Zudem waren verschiedene Beschwerden eingereicht worden; am regierungsrätlichen Verfahren waren sieben Grundeigentümergruppen beteiligt; hinsichtlich des Verwaltungsgerichts sind dem Bundesgericht aufgrund der Akten drei, jeweilen mehrere Grundeigentümer betreffende Beschwerdeverfahren bekannt (zusätzlich zum vorliegenden diejenigen mit den Prozessnummern 2001/4/004 und 2001/4/005). Von Bedeutung ist indessen der Umstand, dass nach der ersten Teilgenehmigung des Zonenplanes durch den Grossen Rat und gemäss dem Regierungsratsentscheid lediglich noch das Gebiet am Bruggerberg, nämlich die Parzellen im Bereich Mühlehalde und Remigersteig/Hexenplatz umstritten waren. Von der geographischen Ausdehnung her kann demnach davon ausgegangen werden, dass es sich um ein abgegrenztes Gebiet und eine einheitliche Problematik handelte.

Es kann ohne weiteres angenommen werden, dass der planerische Entscheid für die Beschwerdeführer von grosser Bedeutung und Tragweite ist. Umgekehrt ist zu berücksichtigen, dass die Dauer des Planungsverfahrens sich für die Beschwerdeführer nicht unmittelbar negativ auswirkt, bringen sie doch keineswegs vor, dass sie ihre Parzelle hätten überbauen oder verkaufen wollen.

Die Beschwerdeführer haben von ihrer Seite nicht zur Verlängerung des Verfahrens beigetragen. Ein einmaliges

Fristverlängerungsgesuch für eine Stellungnahme ist nicht von Gewicht, und umgekehrt haben sie mehrmals um beförderliche Behandlung ersucht.

Hinsichtlich des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht fällt auf, dass nach Eingehen der Beschwerde und ersten Instruktionsmassnahmen (Kostenvorschuss) während rund eines Jahres keine weitern Vorkehrungen getroffen worden sind. Die Zustellung der Beschwerde und das Einholen von Vernehmlassungen erfolgten erst rund 1 1/4 Jahre nach der Beschwerdeerhebung im Sommer 2002. Darauf hin verstrichen erneut rund 1 1/4 Jahre, bis ein Augenschein und eine Verhandlung angeordnet worden sind, worauf das Verwaltungsgericht unmittelbar entschied. Bis zum Versand des motivierten Urteils verstrichen weitere Monate.

Für eine gesamthafte Beurteilung der Dauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist davon auszugehen, dass der Streitgegenstand auch unter Berücksichtigung des Vorliegens von mehreren konnexen Dossiers lediglich von mittlerer Komplexität war. Entscheidend fällt ins Gewicht, dass während zwei Phasen von je mehr als einem Jahr vom Verwaltungsgericht keine Vorkehrungen getroffen worden sind. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, dass das Verwaltungsgericht die von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorgeschriebene angemessene Verfahrensdauer beachtet hat. Es ist demnach festzuhalten, dass die genannten Verfassungs- und Konventionsgarantien durch das Verwaltungsgericht verletzt worden sind.
2.3 Damit stellt sich die Frage, welche prozessualen Folgerungen daraus zu ziehen sind. Hierfür ist von der materiellen Beurteilung des Verwaltungsgerichts im angefochtenen Entscheid auszugehen, wonach die Sachverhaltsabklärung hinsichtlich der umstrittenen Zuweisung der betroffenen Parzelle zu einer Naturschutzzone unzureichend ist und weitere Erhebungen erforderlich macht. Solche Abklärungen beanspruchen erneut eine gewisse Zeit und verlängern damit das Planungsverfahren als Ganzes betrachtet von neuem. Dieser Umstand wirft die Frage auf, ob die Gesamtheit des Planungsverfahrens bis zum Zeitpunkt des verwaltungsgerichtlichen Urteils die angemessene Dauer im Sinne der genannten Verfahrensgarantien wahrt (nachfolgend E. 2.4) und wie es sich damit im Hinblick auf die nunmehr noch erforderlichen Abklärungen und Entscheidungsschritte verhält (nachfolgend E. 2.5).
2.4 Die Revision der Nutzungsplanung und der Bau- und Nutzungsordnung in der Stadt Brugg ist ein äusserst aufwändiges Unterfangen. Es galt nicht nur, die alte aus dem Jahre 1972 stammende Planung (erstmals) an die Erfordernisse des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes anzupassen, sondern zusätzlich den neuen kantonalen Baugesetz-Vorgaben Rechnung zu tragen. Es bedarf keiner weitern Ausführungen, dass dabei eine Vielzahl von Interessen und (rechtlichen und sachverhaltlichen) Aspekten zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen war. Die einzelnen Planungsphasen und Entscheidschritte lassen keine aussergewöhnlichen Längen erkennen. Die Einsprache der Pro Natura liess es als angezeigt erscheinen, dass Regierungsrat und Grosser Rat das Beschwerde- und Genehmigungsverfahren aufteilten und über das planerische Schicksal des Gebietes am Bruggerberg erst in einem zweiten Schritt befanden. Vor diesem Hintergrund kann die bisherige Dauer des Planungsverfahrens - berechnet ab der öffentlichen Auflage von Nutzungsplanung und Bau- und Nutzungsordnung - auch unter Berücksichtigung der festgestellten Längen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gesamthaft betrachtet nicht als ungewöhnlich oder gar als aussergewöhnlich betrachtet werden. Dies
bedeutet, dass im jetzigen Moment auch nicht von einer unangemessenen Dauer und damit nicht von einer Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK gesprochen werden kann.
2.5 Mit dem angefochtenen Entscheid wird das Planungsverfahren nicht abgeschlossen. Dieser hält vielmehr fest, dass die bisherigen Sachverhaltsabklärungen ungenügend und weitere Erhebungen erforderlich sind. Diese beanspruchen naturgemäss erneut Zeit, sodass sich die Frage stellt, ob nunmehr eine unangemessene und damit verfassungswidrige Verfahrensdauer einzutreten droht.

Noch wahrt das bisherige Planungsverfahren im heutigen Zeitpunkt, wie dargelegt, die verfassungsrechtliche Angemessenheit der Dauer. Eine weitere Verzögerung um Jahre, wie die Beschwerdeführer befürchten, erwiese sich indessen problematisch und liesse sich mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht mehr vereinbaren. Es scheint indessen auch nicht ausgeschlossen, dass über die noch offenen Fragen rasch entschieden und das Planungsverfahren unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben beendet wird. Dies erfordert allerdings, dass das Verfahren hinsichtlich der Planung am Bruggerberg entsprechend beförderlich und prioritär vorangebracht und zu einem baldigen Ende geführt wird.
2.6 Die Verantwortung für die Beachtung der verfassungsrechtlich gebotenen Verfahrensdauer kommt nicht

einem einzelnen der verschiedenen, am gesamten Planungsverfahren beteiligten Organen, sondern dem Kanton Aargau als solchem zu. Dieser hat gesamthaft dafür zu sorgen, dass die verfassungs- und konventionsgemässen Vorgaben eingehalten werden und das vorliegende Planungsverfahren zu einem beförderlichen Abschluss gelangt. Damit stellt sich die Frage, wie dem konkret nachzukommen ist. Hierfür fallen verschiedene Möglichkeiten in Betracht.

Zum einen ist denkbar, dass im Sinne des Antrags der Beschwerdeführer das Urteil des Verwaltungsgerichts und dessen Rückweisungsanordnung aufgehoben und das Verwaltungsgericht angehalten würde, die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen selber vorzunehmen und in der Sache selbst zu entscheiden. Auf diese Weise könnte das Verfahren sicherlich vorangetrieben werden und böte sich die Chance, dass eine Verfassungs- und Konventionsverletzung vermieden wird. Das Verwaltungsgericht hat denn ein solches Vorgehen in seinen Erwägungen tatsächlich diskutiert, dieses indessen verworfen. Es erwog, dass sich das Planungsermessen der Gemeinde Brugg durch die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden aufgrund der Gemeindeautonomie im Rahmen der kantonalen Verfassung und Baugesetzgebung sowie des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes bestimme. Das Verwaltungsgericht dürfe auch als Rechtsmittelinstanz nicht in die Planungshoheit der zuständigen Planungsträger eingreifen; vielmehr sei der Gemeinde auch im Rechtsmittelverfahren die Gestaltungsfreiheit zu belassen. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, dass diese verwaltungsgerichtliche Auffassung vor der Verfassung nicht standhalten würde, erachten eine Sachverhaltsabklärung und einen materiellen Entscheid durch das Verwaltungsgericht aber zur Wahrung der angemessenen Verfahrensdauer als erforderlich. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass ein materieller Entscheid des Verwaltungsgerichts nach selbst vorgenommener Sachverhaltsabklärung tatsächlich in die Kompetenzzuteilung und -zuweisung im Planungsverfahren eingreifen würde. Ein solcher Einbruch in die Zuständigkeitsordnung lässt sich - auch zum Zwecke der Vermeidung einer unzulässigen Verfahrensdauer - nicht leichthin rechtfertigen und kann lediglich in Extremsituationen angenommen werden (vgl. ZBl 1987 S. 463 E. 4 zu den Folgen einer unzulässigen Verzögerung bei der Behandlung einer Volksinitiative). Es kann offen bleiben, ob eine solche Extremsituation im vorliegenden Fall gegeben ist.

Zum andern kann im Sinne des angefochtenen Entscheides vorgegangen werden. Danach hat der Regierungsrat die erforderliche Sachverhaltsergänzung vorzunehmen und die Planung im streitigen Gebiet einer Neubeurteilung zu unterziehen und dabei der Unterscheidung der einzelnen Schutzzonen gemäss der Brugger Bau- und Nutzungsordnung (BNO) Rechnung zu tragen; im Anschluss daran hätte der Grosse Rat als Genehmigungsinstanz erneut über die Planung zu befinden. Ein solches Vorgehen schliesst ein nunmehr beförderliches Verfahren nicht aus und verunmöglicht einen Abschluss des gesamten Planungsverfahrens innert einer angemessenen Dauer im Sinne der verfassungs- und konventionsrechtlichen Vorgaben nicht von vornherein. Es verlangt indessen von allen betroffenen Organen eine prioritäre Behandlung.

Werden die beiden Vorgehensweisen einander gegenüber gestellt, so zeigt sich, dass die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen nicht dadurch beschleunigt werden, dass sie das Verwaltungsgericht anstelle des Regierungsrates vornimmt. Über die genannten Bedenken hinsichtlich Planungshoheit der zuständigen Planungsträger und Kognition des Verwaltungsgerichts hinaus zeigt sich, dass das Verwaltungsgericht aus prozessualer Sicht nicht (mehr) in der Lage ist, die anstehenden Fragen im Gebiet am Bruggerberg selbst einheitlich zu lösen. Denn aus den Akten ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht auch andere Beschwerden von Grundeigentümern zu behandeln hatte, in diesen Verfahren die Sache an den Regierungsrat zu neuem Entscheid zurückwies und damit in prozessualer Sicht nicht mehr damit befasst ist. Das Planungsverfahren erfordert, dass über das planerische Schicksal von Parzellen in demselben Gebiet von ein und derselben Instanz und nicht durch unterschiedliche Organe entschieden wird. Weiter darf in prozessualer Hinsicht berücksichtigt werden, dass die Pro Natura, auf deren Einsprache und Beschwerde hin, das Grundstück der Beschwerdeführer vom Regierungsrat in eine Schutzzone eingewiesen worden war, am verwaltungsgerichtlichen Verfahren gar nicht beteiligt war. Schliesslich fällt ins Gewicht, dass das vom Verwaltungsgericht vorgezeichnete Verfahren nicht zwingend zu einer Überschreitung der verfassungs- und konventionsrechtlich zulässigen Dauer des gesamten Planungsverfahrens führen muss. Zur Wahrung der angemessenen Verfahrensdauer hinsichtlich der gesamten Planung wird es indes erforderlich sein, dass die zuständigen Behörden das Verfahren mit Nachdruck und Priorität vorantreiben und zu einem baldigen Abschluss bringen. Insoweit erweisen sich die Anträge um Aufhebung des angefochtenen Rückweisungsentscheides des Verwaltungsgerichts bzw. um Feststellung der

verfassungswidrigen Verfahrensdauer als unbegründet.
2.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht die von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK geforderte Angemessenheit des Verfahrens zwar missachtet hat, dass aber die Gesamtheit des bisherigen Planungsverfahrens diese Vorgaben (noch) wahrt und die im angefochtenen Entscheid angeordnete Rückweisung der Sache an den Regierungsrat zu neuer Beurteilung nicht notwendigerweise zu einer Überschreitung der zulässigen Dauer des gesamten Planungsverfahrens führen muss. Damit erweist sich die Beschwerde gesamthaft als unbegründet.
3.
Demnach ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als staatsrechtliche Beschwerde entgegenzunehmen und abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. In Anbetracht der oben stehenden Erwägungen rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführern eine reduzierte Gerichtsgebühr aufzuerlegen und den Kanton Aargau zur Entrichtung einer reduzierten Parteientschädigung zu verpflichten.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird als staatsrechtliche Beschwerde entgegengenommen.
2.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'500.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
4.
Der Kanton Aargau hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'000.– zu entschädigen.
5.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Stadtrat Brugg, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 18. Oktober 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: