

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.23.393

ENTSCHEID vom 24. Mai 2024

A._____; Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderats Q._____ vom 26. Juni 2023 betreffend Baugesuch für Freiland-Photovoltaikanlage, Parzelle aaa (Baugesuch 2023-02); Abweisung

Erwägungen

2. Bauvorhaben, Lage

2.1

Die Beschwerdeführerin betreibt auf ihren eigenen Parzellen bbb (Gewerbezone GE) und eee (Wohn- und Gewerbezone WG2) einen energieintensiven Betrieb für Leichtmetallgiesserei und Werkzeugbau. Der Strombedarf des Betriebs beträgt 500–550 MWh/a. Auf der unmittelbar östlich angrenzenden Parzelle aaa (im Eigentum der Erbengemeinschaft B._____, R-Strasse: 2'732 m²) in der Wohnzone W2 will die Bauherrschaft eine Freiland-Photovoltaikanlage erstellen, die rund 1/3 des Strombedarfs ihres Betriebs abdecken soll. Die Spitzenleistung der Anlage beträgt 177 KW_{peak} und die berechnete Energieproduktion rund 185 kWh/a (Beschwerde, S. 4).

Die geplante Anlage umfasst 417 PV-Module, die in 11 Modulbändern angeordnet sind, deren Breite aus je 3 längsbündigen Modulen und deren Länge aus 4 bis 28 solcher Dreiereinheiten besteht. Der Freiraum zwischen den Modulbändern beträgt je 4,20 m. Die Anlagenfläche erlangt so eine Grosse von rund 1'540 m² (Module [417 Module x 1,74 m x 1 m] und Zwischenräume [4,2 m x {48,72 m + 7 x 17,4 m + 15,66 m + 6,96 m}]). Die Höhe der Anlage – der einzelnen Dreierteile – beträgt 2,52 m (Vorakten 01, Plan "Situation" vom 26.01.2023). Aufgrund der Platzierung der Anlage ist eine bauliche Nutzung von Restflächen der 2'732 m² grosse Parzelle aaa kaum noch möglich.

(...)

3. Frage der Zonenkonformität

3.1

Strittig ist, ob die Anlage in der Wohnzone zonenkonform sei.

Der Gemeinderat hat im angefochtenen Entscheid dazu ausgeführt, dass die Wohnzone hauptsächlich für Wohnbauten bestimmt sei. Nicht störende Gewerbebetriebe seien zwar ebenfalls zulässig, doch nur wenn zwischen Wohnnutzung und Betrieb ein funktionaler Zusammenhang bestehe. Der Betrieb müsse der Befriedigung der täglichen Bedürfnisse der Quartierbewohner dienen, und die mit der Nutzung einhergehenden Belästigungen dürften – abstrakt beurteilt, typischerweise – nicht über das hinausgehen, was normalerweise mit dem Wohnen verbunden sei. Die Zonenkonformität einer Anlage

dieser Ausmasse, die dem Bedürfnis der Zone W2 nicht diene, sei nicht gegeben. Die Anlage konkurrenzieren oder verunmögliche die Wohnnutzung und sei auch deshalb nicht zonenkonform. Dass sie nach wenigen Jahren wieder demontiert werde, um Wohnhäusern Platz zu machen, sei nicht anzunehmen und mache wirtschaftlich keinen Sinn. Auch vom Umfang her habe die Anlage gewerblichen oder industriellen Charakter und hebe sich stark störend von der Umgebung ab.

Die Beschwerdeführerin meint – unter Verweis auf den bundesgerichtlichen Entscheid 1A.15/2004 vom 13. Juli 2004, Erw. 3.2 –, dass für die Beurteilung der Zonenkonformität kein funktionaler Zusammenhang mit der Wohnnutzung vorauszusetzen sei.

3.2

Nach § 15 Abs. 2 BauG können die Gemeinden innerhalb der Bauzone namentlich Wohn-, Kern-, Gewerbe-, Industriezonen und Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen ausscheiden und Art sowie Ausmass der Nutzungen regeln. Das kantonale Recht schreibt den Gemeinden nicht vor, welche Nutzungen sie in diesen Zonen zuzulassen haben. Bei der Ausscheidung und der Definition der verschiedenen Zonen geniessen die Gemeinden vielmehr verfassungsrechtlich geschützte Autonomie (§ 106 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [SAR 110.000]); hierin eingeschlossen ist die Anwendung des autonomen Gemeinderechts. Das kantonale Recht gewährt rechtlich erhebliche Entscheidungsfreiheit, und zwar in der Absicht, die Ordnung den Gemeinden zu überlassen, d.h. ihnen Kompetenzen für selbstständige Regelungen in einem für den Sinn und die Funktion der Gemeindefreiheit wichtigen Bereich offen zu halten. Daraus folgt, dass sich die kantonale Behörde bei der Überprüfung gemeinderätlicher Entscheide zurückzuhalten hat, soweit es bei den zu entscheidenden Fragen um rein lokale Anliegen und örtlich-spezifische Interessen geht und weder überörtliche Interessen noch überwiegende Rechtsschutzanliegen berührt werden. Die Gemeinde kann sich in solchen Fällen bei der Auslegung kommunalen Rechts insbesondere dort auf ihre Autonomie berufen, wo eine Regelung unbestimmt ist und verschiedene Auslegungsergebnisse rechtlich vertretbar erscheinen lässt. Die kantonalen Rechtsmittelinstanzen sind hier gehalten, das Ergebnis der gemeinderätlichen Rechtsauslegung zu respektieren und nicht ohne Not ihre eigene Rechtsauffassung an die Stelle der gemeinderätlichen zu setzen. Die Autonomie der Gemeindebehörden hat jedoch dort ihre Grenzen, wo sich eine Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit Sinn und Zweck des Gesetzes nicht mehr vereinbaren lässt (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2009, S. 177 f.; 2005, S. 152; 2003, S. 190). Wo eine Norm der rechtsanwendenden Behörde Ermessen einräumt, ist die Gemeindebehörde bei der Ermessensbetätigung ausserdem an die Verfassung gebunden, insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und an die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen (AGVE 2009, S. 178; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, Rz. 409).

3.3

Das kommunale Recht umschreibt die Nutzungsbestimmungen für die Wohnzone W2 folgendermassen (§ 12 Abs. 1 der Bau- und Nutzungsordnung vom 20. Juni 1997, Fassung vom 21. November 2003 [BNO]):

§12

Wohnzone W2 ¹ Die Wohnzone W2 ist für Einfamilienhäuser und Reiheneinfamilienhäuser, Gruppenhäuser, Terrassenhäuser und kleinere Mehrfamilienhäuser bis zu 6 Wohnungen bestimmt. Nichtstörende Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr sind zugelassen.

Zum Begriff "nichtstörende Kleinbetriebe" enthält das kommunale Recht die folgende Definition

	§ 32
Gewerbe	¹ Als nicht störende Gewerbe gelten in Wohnquartiere passende Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr wie Läden, Büros und Geschäfte, die keine erheblich grössere Auswirkungen entfalten, als sie aus dem Wohnen entstehen.

3.4

Eine Bau- bzw. Umnutzungsbewilligung darf nur erteilt werden, wenn das Vorhaben dem Zweck der Nutzungszone entspricht (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Die im vorliegenden Fall massgebende Wohnzone W2 dient dem Wohnen; nicht störende Kleinbetriebe sind zugelassen (§ 12 Abs. 1 i.V.m. § 32 Abs. 1 BNO).

Aus § 12 Abs. 1 BNO ergibt sich zunächst, dass die Wohnzone primär dem Wohnen dient, d.h. dem Wohnen kommt der Vorrang zu, es ist der Hauptzweck der Zone. Die daneben zugelassene gewerbliche Nutzung darf nur eine untergeordnete Rolle spielen, es sind ausschliesslich "nicht störende Kleinbetriebe" zugelassen. Was als "nicht störend" gilt, wird in § 32 Abs. 1 BNO definiert: Es muss sich handeln um "in Wohnquartiere passende Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr wie Läden, Büros und Geschäfte, die keine erheblich grösseren Auswirkungen entfalten, als sie aus dem Wohnen entstehen". Für die Zonenkonformität von Bedeutung ist somit einerseits, dass der Betrieb keine erheblich grösseren Auswirkungen entfaltet, als sie mit dem Wohnen üblicherweise entstehen. Andererseits ist nicht zu beanstanden, wenn der Gemeinderat in der Bestimmung auch eine (planerisch motivierte) funktionale Komponente sieht, indem zusätzlich auf die Art eines Gewerbes abgestellt wird, insbesondere darauf, ob es in eine Wohnzone passt bzw. einen hinreichenden Bezug zum Wohnen aufweist (siehe dazu etwa AGVE 1993, S. 397 ff. u.a. mit Hinweis auf Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts [BGE] 117 Ib 155; ferner: Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau [VGE] vom 6. November 2003 [BE.2003.00014, BE.2003.00015], S. 13 ff.; ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, Kommentar, 2. Auflage 1985, §§ 130-33 N 7; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 22 N 26).

In der Wohnzone soll in erster Linie somit ein ruhiges und gesundes Wohnen gewährleistet werden. Es sollen nur Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr (wie Läden, Büros und kleine Geschäfte) erlaubt sein, die keine erheblich grösseren Auswirkungen entfalten, als sie aus dem Wohnen entstehen und die einen (funktionalen) Bezug zur Wohnzone haben. Gemeint sind Betriebe, die dem unmittelbaren täglichen Bedarf der Quartierbewohner dienen, wie z.B. Bäckerei, Coiffeursalon, Arztpraxis etc., bei denen die hervorgerufenen Beeinträchtigungen üblicherweise ohne weiteres hingenommen werden können (zum Ganzen VGE vom 1. November 2017 [WBE.2016.534], Erw. 7.2 f.).

Eine solche funktionale Betrachtungsweise für die Beurteilung der Zonenkonformität ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wenn auch nicht zwingend, so doch als "ohne weiteres vertretbar" anzusehen (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1A.15/2004 vom 13. Juli 2004, Erw. 3.2; siehe dazu auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2016.42 vom 20. September 2016, Erw. 3.2).

3.5

Die geplante freistehende Photovoltaikanlage dient der Stromversorgung einer angrenzenden gewerblichen Nutzung in der Gewerbezone. Der funktionale Bezug der Anlage zur Wohnzone fehlt unstrittig. Mit einer Grösse von 1'540 m² belegt sie eine Freifläche von mehreren möglichen Baufeldern. Schon rein optisch tritt so der gewerbliche oder industrielle Charakter der Anlage deutlich in Erscheinung. Dass die Vorinstanz die Zonenkonformität einer solchen Anlage in einer reinen Wohnzone verneint, ist daher nicht zu beanstanden.

4. Bedeutung von Art. 18a RPG

4.1

Die Beschwerdeführerin meint, der Fördergedanke von Solarenergie erlaube es einer Gemeinde nach Bundesrecht (Art. 18a Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]) nicht, für eine freistehende Solaranlage in der Wohnzone einen funktionalen Zusammenhang mit der Wohnnutzung zu fordern.

4.2

Das Bundesgericht hat in einem Fall geurteilt, dass der gesetzgeberische Zweck von Art. 18a RPG, Solaranlagen zu fördern, im ganzen Anwendungsbereich des RPG mitberücksichtigt werden müsse, auch wenn die Bestimmung nicht direkt anwendbar sei. Der Fall betraf das Anbringen einer Solaranlage auf einem Bootshaus in der Uferschutzzone. Uferschutzzonen sind vom Anwendungsbereich des Art. 18a RPG nicht erfasst. Es ging dabei um die Frage, ob mit dem Anbringen der Solaranlage die Identität des Bootshauses einschliesslich der Umgebung gewahrt bleibe (Art. 24c RPG i.V.m. Art. 42 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV]).

Das Gericht führte aus, dass "bei der Installation einer Solaranlage mit grösserer Zurückhaltung als bei anderen Änderungen davon auszugehen (ist), die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung werde erheblich beeinträchtigt. Zudem ist auch bei der Interessenabwägung nach Art. 24c RPG diesem Gedanken Rechnung zu tragen" (BGer 1C_345/2014 vom 17. Juni 2015, Erw. 3.3).

Der Förderungszweck von Solaranlagen schränkt demnach den Ermessens- oder Beurteilungsspielraum der Behörde ein, wenn der Entscheid im Einzelfall eine entsprechende Abwägung zulässt (vgl. auch BGer 1C_544/2019 vom 3. Juni 2020, E. 3.1.1; CHRISTOPH JÄGER, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 18a N 60 f.).

4.3

Unklar allerdings ist, ob der Förderungszweck nur Anlagen auf Gebäuden oder auch Freiflächenanlagen wie hier betrifft. Diese stehen in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz des haushälterischen Flächenverbrauchs und werden daher mitunter skeptisch beurteilt (ablehnend MARA JOSS/MARKUS SCHREIBER, in: Handbuch zum schweizerischen Energierecht, Bd. 22 [2022], S. 121, Rz. 33; offen: CHRISTOPH JÄGER, a.a.O., N 59). Das Bundesgericht hat 2011 zu einer früheren Fassung von Art. 18a RPG (Inkraftsetzung: 1. Januar 2008) ausgeführt, dass die Bestimmung auf freistehende Anlagen ohne körperlichen Zusammenhang zu einer Hauptbaute keine Anwendung findet (BGer 1C_391/2010 vom 19. Januar 2011, Erw. 3).

Die Frage muss allerdings nicht weiter entschieden werden, da dem Bauvorhaben der funktionale Zusammenhang mit der Wohnnutzung unstreitig fehlt und die Zonenkonformität daher verneint werden muss. Hierbei handelt es sich nicht um eine Ermessensfrage, die im Einzelfall aufgrund des Abwägens von Interessen ein anderes Ergebnis zulassen könnte.

Mangels Zonenkonformität ist daher die Anlage ordentlicherweise nicht bewilligbar.

5. Widersprüchliche Praxis

5.1

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass in der Wohnzone W2 die Gebäude an der S-Strasse 30 (Parzelle ccc, C.____) und 32 (Parzelle ddd, D.____) gewerblich genutzt würden. Dies zeige die Widersprüchlichkeit der Bewilligungspraxis des Gemeinderats. Eine solche Praxis sei nicht zu schützen. – Der Gemeinderat entgegnet dem, dass es sich dabei um Einfamilienhäuser mit ausschliesslicher Wohnnutzung handle. Die blossen Büroetiquetten seien nicht baubewilligungspflichtig.

5.2

Die Ausführungen des Gemeinderats sind schlüssig. Die Auffassung, in Wohnhäusern eingerichtete Büros ohne weitere räumliche Auswirkungen als nicht bewilligungspflichtig anzusehen, ist nicht zu beanstanden. Fotoaufnahmen in den Geodaten des Bundes zeigen, dass die beiden Gebäude seit Mitte der 1970er Jahre bestehen und massgebliche Veränderungen nicht erkennbar sind (vgl. <https://map.geo.admin.ch/> > Swissimage Zeitreise). Eine Vergleichbarkeit mit dem Bauvorhaben hier ist offensichtlich nicht gegeben. Entsprechend kann die Bauherrschaft daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten.

6. Ausnahmegewilligung

6.1

Die Beschwerdeführerin ersucht ferner um Erteilen einer Ausnahmegewilligung und begründet dies mit der existenziellen Bedeutung der Anlage für ihren Betrieb, ihrer unmittelbaren Nähe zum Betriebsreal und der Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Wohl.

6.2

Der Gemeinderat kann unter billiger Abwägung der beteiligten privaten Interessen Ausnahmen von kommunalen Nutzungsplänen gestatten, wenn es mit dem öffentlichen Wohl sowie mit dem Sinn und Zweck der Rechtssätze vereinbar ist und (kumulativ) ausserordentliche Verhältnisse vorliegen oder die Anwendung der Pläne zu hart wäre (§ 67 Abs. 1 BauG). Die Ausnahmetatbestände müssen sich jedoch auf Sonderfälle beschränken. Ein Sonderfall setzt voraus, dass die konkrete Sach- und Interessenlage wesentlich vom Regelfall abweicht (AGVE 2006, S. 159 ff., Erw. 2.4.1). Das Legalitätsprinzip und das Rechtsgleichheitsgebot verlangen, dass Ausnahmegewilligungen nur im Einzelfall erteilt werden. Sie dürfen nicht dazu missbraucht werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch in jedem Einzelfall anführen lassen (BGE 117 Ia 141, Erw. 4). So stellen rein wirtschaftliche Gründe oder eine optimale Nutzung des Grundstücks für sich alleine keine eigentlichen Ausnahmegründe dar (VGE vom 12. Juni 2017 [WBE.2016.456], Erw. 3.2.2; Andreas BAUMANN, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, § 67 N 1 f.).

6.3

Die Beschwerdeführerin will die Photovoltaik-Grossanlage realisieren, um billiger Strom produzieren und ihre wirtschaftliche Existenz sichern zu können. Es handelt sich dabei um bloss wirtschaftliche Interessen, die die Preiskalkulation für industriell gefertigte Produkte betreffen und die Konkurrenzfähigkeit der Firma sichern helfen sollen. Solche Interessen können keine Ausnahmegewilligung rechtfertigen, auch wenn grundsätzlich die Produktion von Solarstrom im öffentlichen Interesse liegt.