

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 27. Januar 2021

Versand: 2. Februar 2021

Regierungsratsbeschluss Nr. 2021-000085

B.____, Q.____; Beschwerde vom 25. August 2020 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats Q.____ vom 4. Juni 2020/21. Juli 2020 betreffend Ersatz der Heizung mit Remise für die Schnitzellagerung auf Parzelle A, in der Landwirtschaftszone (Anpassung der Entwässerung); Gutheissung

Erwägungen

1. Ausgangslage/Beschwerdegegenstand

Der Beschwerdeführer rügt mit vorliegender Beschwerde formell die ihm in der Zustimmung der AfB BVU zum Baugesuch vom 4. Juni 2020 auferlegte beziehungsweise vom Gemeinderat Q. am 21. Juli 2020 mit der Baubewilligung eröffnete Verpflichtung, dem Gemeinderat vor Baubeginn einen Entwässerungsplan einzureichen. Faktisch lehnt er auch die Anpassung der bestehenden Entwässerung ab. Seinem zweiten Begehren, die entsprechende Passage der Baubewilligung sei vorsorglich aufzuheben, wurde mit Zwischenentscheid des Rechtsdienstes des Regierungsrats vom 29. Oktober 2020 entsprochen, womit dieses nicht Gegenstand des vorliegenden Entscheids bildet.

2. Rechtsnatur der Verpflichtung

Der Beschwerdeführer macht geltend, der letzte Absatz in Ziff. 2 der Baubewilligung vom 21. Juli 2020 sei eine zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun gegenüber dem Beschwerdeführer. Es handle sich um eine Auflage und keine (Suspensiv-)Bedingung; die Rechtswirksamkeit der Verfügung hinge also nicht davon ab, ob diese Auflage erfüllt würde oder nicht. Die Verfügung sei somit von der Erfüllung dieser Auflage unabhängig und auch gültig, wenn diese nicht erfüllt werde. Somit stehe dem Baubeginn die Einhaltung oder Nichteinhaltung der Auflage nicht entgegen.

Eine Bedingung liegt vor, wenn die Rechtswirksamkeit der Verfügung von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig gemacht wird. Bei einer Auflage wird die Baubewilligung mit der zusätzlichen Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verbunden. Sie unterscheidet sich von der Bedingung dadurch, dass die Rechtswirksamkeit der Baubewilligung nicht davon abhängt, ob die Auflage erfüllt wird oder nicht. Anders als die Bedingung ist die Auflage selbständig erzwingbar. Wird ihr nicht nachgelebt, so berührt das zwar nicht die Gültigkeit der Verfügung, doch kann das Gemeinwesen mit hoheitlichem Zwang die Auflage durchsetzen (CHRISTOPH FRITZSCHE/PETER BÖSCH/THOMAS WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 346 f.). In baurechtlichen Bewilligungen sind Auflagen weit häufiger als Bedingungen. Die Auflage ist gleichsam der "Normalfall" der baurechtlichen Nebenbestimmung. Im Zweifelsfall ist deshalb eine Auflage und nicht eine Bedingung anzunehmen. Auf eine Bedingung ist nur zu schliessen, wenn ihre Erfüllung für eine sinnvolle Durchführung des Verwaltungsakts unerlässlich ist (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, a.a.O., S. 349; Urteil des Bundesgerichts 1C_333/2017 vom 22. November 2017 E. 2.5).

Die AfB BVU sowie die AfU BVU bestreiten nicht, dass es sich bei der fraglichen Verpflichtung um eine Auflage handelt; vielmehr wurde diese in ihrer Korrespondenz immer wieder explizit als solche bezeichnet. Dem ist beizupflichten, als es sich dabei lediglich um ein zusätzliches Tun handelt, welches auch selbständig erzwingbar ist. Es kann sich nicht um eine Bedingung handeln, weil die Rechtswirksamkeit der Verfügung nicht von einem künftigen ungewissen Ereignis, sondern von der Willkür des Beschwerdeführers beziehungsweise vom Zeitpunkt der Einreichung des Entwässerungsplans abhängt. Dessen Einreichung ist jedoch nicht nötig für die sinnvolle Durchführung des Verwaltungsakts und die Rechtmässigkeit der Heizung sowie der dafür erforderlichen baulichen Massnahmen, da die geplante Heizung keinen Einfluss auf die Entwässerung der Parzelle hat.

Folglich handelt es sich bei der Verpflichtung, wie auch im Zwischenentscheid zum vorzeitigen Baubeginn des Rechtsdienstes des Regierungsrats vom 29. Oktober 2020 festgehalten wurde, um eine Auflage. Deren Nichteinhaltung berührt die Gültigkeit der Baubewilligung nicht, womit der Baubeginn auch ohne Einreichung des Entwässerungsplans zulässig war.

3. Konnex zwischen Entwässerung und Heizung

3.1

Der Beschwerdeführer macht zusammenfassend geltend, dass er ein Baugesuch für die Erstellung einer Schnitzelheizung in seinem Wohnhaus gestellt hat. Nun würde er im Rahmen der fraglichen Auflage mit einer Verpflichtung bedient, einen Entwässerungsplan vorzulegen. Dieser habe aber mit der Schnitzelheizung nichts zu tun.

Die AfU BVU und die AfB BVU legten in ihren Stellungnahmen dar, warum aus ihrer Sicht das Einreichen eines Entwässerungsplans anlässlich des vorliegenden Baugesuchs zu Recht verlangt wurde. Auf die jeweilige Argumentation wird in der nachfolgenden Erwägung 3.4 genauer eingegangen.

3.2

Nicht jede Bedingung oder Auflage ist rechtlich zulässig; solche Nebenbestimmungen müssen auf gesetzlicher Grundlage beruhen, sachgerecht und sachbezogen sein, dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügen und schliesslich durchsetzbar sein (Urteil des Bundesgerichts, in: ZBI 87/1986, S. 490; BGE 109 Ia 128 E. 5, 93 I 254; MAX IMBODEN/RÉNÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel 1976, Nr. 39 B III; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, S. 408/409).

3.3

Zunächst ist zu prüfen, ob die vorliegend verfügte Auflage auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Die Auflage braucht jedoch nicht ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen zu sein; deren Zulässigkeit kann sich auch aus dem vom Gesetz verfolgten Zweck beziehungsweise aus einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben (vgl. ANDREAS BAUMANN, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 59, Rz. 43).

Die abwassertechnische Grundsatzprüfung eines Baugesuchs liegt gestützt auf § 21 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern (EG Umweltrecht, EG UWR) vom 4. September 2007 im Zuständigkeitsbereich des Kantons. Die Aufsicht (detaillierte Überprüfung, Kontrollen und Abnahmen der Abwasseranlagen) über eine aus der Sicht des Gewässerschutzes einwandfreie Bauausführung obliegt dagegen gemäss § 17 Abs. 1 EG UWR und § 61 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässer (V EG UWR) vom 14. Mai 2008 dem Gemeinderat. Nach Art. 7 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 sind Schmutzwasser und Sauberwasser zu trennen. Schmutzwasser ist zu behandeln, es darf nur mit Bewilligung der kantonalen Behörde in ein Gewässer eingeleitet oder versickert werden.

Sauberwasser ist zu versickern. Erlauben die örtlichen Verhältnisse dies nicht, so kann nicht verschmutztes Wasser in ein oberirdisches Gewässer eingeleitet werden; dabei sind nach Möglichkeit Rückhaltmassnahmen zu treffen, damit das Wasser bei grossem Anfall gleichmässig abfliessen kann. Einleitungen, die nicht in einer vom Kanton genehmigten kommunalen Entwässerungsplanung ausgewiesen sind, bedürfen der Bewilligung der kantonalen Behörde.

Aus den aufgeführten gesetzlichen Grundlagen ergibt sich, dass es in die Kompetenz des Kantons fällt, Entwässerungspläne zu prüfen und zu genehmigen. Sinn und Zweck dieser Bestimmungen rechtfertigen, dass der Kanton diesbezüglich auch Auflagen verfügen kann. Dies wird von den Verfahrensbeteiligten richtigerweise nicht bestritten.

3.4

Vorliegend stellt sich vielmehr die Frage, ob die verfügte Auflage sachbezogen ist. So müssen Auflagen in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Bauvorhaben stehen, womit ein enger Bezug zum Inhalt des Bau- beziehungsweise Nutzungsgesuchs gemeint ist (siehe BAUMANN, a.a.O., § 59, Rz. 48).

Auf der Parzelle, auf welcher sich die geplante Heizung befindet, muss gemäss der AfU BVU und der AfB BVU zwar die Entwässerung angepasst werden, jedoch hat Letztere keinen Bezug zum Inhalt des Baugesuchs. So führten die AfU BVU und die AfB BVU selbst aus, dass die geplante Heizung keinen Einfluss auf die Entwässerung der Parzelle habe und dass keine neuen Abwässer entstünden. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, warum die Auflage betreffend die Entwässerung mit dem Baugesuch für die Heizung verbunden wurde.

Die in den Stellungnahmen angeführten verfahrensökonomischen Gründe vermögen diese Verknüpfung jedenfalls nicht zu rechtfertigen; die Verfahrensökonomie kann keine Verknüpfung von sachlich nicht zusammenhängenden Verfahren legitimieren, sondern soll vielmehr dazu dienen, zusammenhängende Verfahren effizienter zu gestalten. Ebenso wenig rechtfertigt das Interesse an der unmittelbaren Beseitigung der Platzwassereinleitungen eine solche Verknüpfung, denn eine separate Verfügung könnte ebenfalls zeitnah ausgestellt werden.

Weiter wurde das Bauvorhaben entgegen der Behauptung der AfB BVU beeinträchtigt, weil die Auflage in der Baubewilligung so formuliert war, dass der Bauherr erst nach Einreichung des angepassten Entwässerungsplans mit dem Bau beginnen durfte. Faktisch wurde verfügt, die Heizung dürfe erst ersetzt werden, wenn zumindest teilweise vorher die Abwassersanierung erfolgt sei, obschon die Heizung ohne vorherige Abwassersanierung rechtmässig erstellt und betrieben werden kann. Dem Beschwerdeführer blieb somit nichts Anderes übrig, als vorliegendes Verfahren einzuleiten, um Klarheit über die Zulässigkeit des Baubeginns zu erhalten.

Es kann zudem keine Rolle spielen ob, wie die AfU BVU behauptet, die Planänderung "nicht so viel Zeit" in Anspruch genommen hätte. Entscheidend ist, dass kein ausreichender Zusammenhang zwischen der Auflage und dem vorliegenden Baugesuch besteht, womit eine Verknüpfung – ungeachtet deren Auswirkungen – unzulässig ist.

Die strittige Auflage verfügt somit nicht über den erforderlichen Sachbezug zum Bauprojekt.

3.5

Die von der AfU BVU behauptete Sachgerechtigkeit und Zumutbarkeit bezüglich der Bausumme sind aufgrund des fehlenden Sachbezugs nicht weiter zu prüfen.

3.6

Im Ergebnis erweist sich die fragliche Auflage aufgrund des unzureichenden Bezugs zum Bauprojekt als unzulässig. Es steht der AfB BVU jedoch offen, bezüglich der Entwässerung eine separate Verfügung auszustellen. Im Rahmen deren Anfechtung könnte der Beschwerdeführer die Vorbehalte, welche er in der Beschwerdeschrift und in der Replik äusserte, nach wie vor anbringen.

4. Verzicht auf Durchführung eines Augenscheins

Der Gemeinderat Q. beantragte in seinem Protokollauszug vom 13. Oktober 2020 die Durchführung eines Augenscheins, führte dafür aber keine Begründung an.

Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts und des Regierungsrats wird der Anspruch auf rechtliches Gehör durch den Verzicht auf die Abnahme eines Beweismittels nicht verletzt, wenn sich die rechtsanwendende Behörde eine Überzeugung bereits auf Grundlage der abgenommenen Beweise und der Akten bilden und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, die Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 136 I 229 E. 5.3; 119 Ib 492 E. 5b aa, mit Hinweisen; 117 Ia 262 E. 4b; 115 Ia 97 E. 5b).

Die Durchführung des vom Gemeinderat Q. beantragten Augenscheins erübrigt sich, da der vorliegend relevante Sachverhalt in den Akten bestens dokumentiert ist und die Parteien im Rahmen des Verfahrens ausreichend Gelegenheit hatten, ihre jeweiligen rechtlichen Standpunkte vorzutragen. Die strittigen rechtlichen Fragen lassen sich aufgrund der Informationslage und gestützt auf die Akten eindeutig und zweifelsfrei beurteilen. Der Entscheid über die Frage der Zulässigkeit der Auflage kann folglich ohne Weiteres gefällt werden. Ein allfälliger Augenschein vermag daran nichts zu ändern.

5. Zusammenfassung und Kostenverlegung

Der Beschwerdeführer dringt mit seinem Antrag auf Aufhebung des letzten Absatzes in Ziff. 2 der Baubewilligung vom 21. Juli 2020 sowie dem vorsorglichen Begehren um deren sofortige Aufhebung vollumfänglich durch. Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 31 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Nachdem der Gemeinderat Q. weder Verfahrensmängel begangen noch willkürlich gehandelt hat (vgl. § 31 Abs. 2 VRPG), gehen die Verfahrenskosten somit vollumfänglich zulasten der Staatskasse. Dies gilt auch für die Kosten des durch den regierungsrätlichen Rechtsdienst gefällten Zwischenentscheids vom 29. Oktober 2020, richtet sich doch die den Zwischenentscheid betreffende Kostenverlegung nach dem Ausgang des Hauptverfahrens und teilt in diesem Sinne dessen Schicksal (vgl. RRB Nr. 1998-000229 vom 11. Februar 1998 i.S. G.H., RRB Nr. 1999-002477 vom 22. Dezember 1999 i.S. B.D. und R.R.W., RRB Nr. 2001-000878 vom 16. Mai 2001 i.S. H.S.).

Entsprechend seinem Obsiegen hat der Beschwerdeführer Anspruch auf eine Parteientschädigung, welche ebenfalls aus der Staatskasse zu begleichen ist (§ 32 Abs. 2 VPRG).

Beschluss

1.

In Gutheissung der Beschwerde werden die Auflage der Zustimmungsverfügung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen) vom 4. Juni 2020 sowie der letzte Absatz der Ziffer 2 bezüglich Entwässerungsplan der Baubewilligung des Gemeinderats Q. vom 21. Juli 2020 aufgehoben.