

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 28. September 2022

Versand: 3. Oktober 2022

Regierungsratsbeschluss Nr. 2022-001242

A.____, Q.____; Beschwerde vom 2. August 2018 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats Q.____ vom 26. Juni 2018/10. Juli 2018 betreffend Garage für Nutzfahrzeuge auf Parzelle aaa, innerhalb der Bauzone und angrenzend an die K xy; teilweise Gutheissung (Aufhebung und Rückweisung)

Sachverhalt

A.

A., Q., stellte am 26. Januar 2017 beim Gemeinderat Q. ein Baugesuch für den Neubau einer unbeheizten Gewerbehalle beziehungsweise einer Garage für Nutzfahrzeuge auf der in der Gewerbezone G im Ortsteil R. der Gemeinde Q. liegenden Parzelle aaa. Das Baugesuch wurde im kommunalen Anzeiger publiziert und lag vom 19. Mai bis zum 19. Juni 2017 öffentlich auf. Innerhalb der Auflagefrist gingen diverse Einwendungen gegen das Bauvorhaben ein. Die Abteilung für Baubewilligungen (AfB) des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) verweigerte dem Vorhaben bezüglich der kantonalen Prüfbelange am 26. Juni 2018 die Zustimmung. Das Baugesuch wurde vom Gemeinderat Q. am 10. Juli 2018 abgewiesen.

B.

A., Q., (nachfolgend Beschwerdeführer) vertreten durch Dr. E., Rechtsanwalt, S., erhob dagegen am 2. August 2018 fristgerecht Beschwerde beim Regierungsrat mit den folgenden Anträgen:

- "1. In Gutheissung der Beschwerde seien der Entscheid des Gemeinderates Q. vom 10. Juli 2018 und der Entscheid des Baudepartements vom 26. Juni 2018 aufzuheben.*
- 2. Dem Beschwerdeführer sei das Baugesuch vom 26. Januar 2017 für Parzelle aaa zu bewilligen.*
- 3. Unter Kosten- und Entscheidungsfolge."*

C.

a)

Der Regierungsrat wies nach durchgeführtem Schriftenwechsel die Beschwerde vom 2. August 2018 mit Beschluss Nr. 2018-001374 vom 28. November 2018 ab. Die gegen den regierungsrätlichen Entscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde hiess das Verwaltungsgericht am 27. Juni 2019 teilweise gut und wies mit Urteil WBE.2019.15 vom 27. Juni 2019 die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen zum neuen Entscheid an den Regierungsrat zurück.

b)

Nachdem ein weiterer Schriftenwechsel durchgeführt wurde, wies der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2020-000268 vom 18. März 2020 die Beschwerde erneut ab und fasste Ziffer 1 des Entscheids des Gemeinderats Q. und die Ziele 1 der Verfügung der AfB BVU von Amtes wegen dahingehend

neu, dass auf das Baugesuch nicht eingetreten werde. Am 18. Mai 2020 liess A. gegen den am 25. März 2020 zugestellten Entscheid des Regierungsrats fristgerecht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben. Das Verwaltungsgericht hob mit Urteil WBE.2020.153 vom 21. September 2020 in Gutheissung der Beschwerde den Entscheid des Regierungsrats vom 18. März 2020 erneut auf und wies die Sache zur Vornahme der erforderlichen Sachverhaltsabklärungen und zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurück.

c)

Nach Eingang der Verfahrensakten wurde mit Instruktionsschreiben des regierungsrätlichen Rechtsdienstes vom 3. März 2021 das Verfahren vor dem Regierungsrat wieder aufgenommen und der Beschwerdeführer unter Hinweis auf seine Mitwirkungspflichten gemäss § 23 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 darum ersucht, massstabgetreue Pläne der Zufahrt von der Kantonsstrasse zur projektierten Gewerbehalle einzureichen, aus welchen das Längen- und Querprofil, die Kurvenradien sowie die Sichtverhältnisse der Grundstückszufahrt hervorgehen. Ausserdem wurde der Beschwerdeführer um Beantwortung von Fragen betreffend die Nutzung der Grundstückszufahrt sowie um Einreichung der Steuerdaten des Tiefbauunternehmens und des landwirtschaftlichen Betriebs A. aus den Jahren 1972 und 2019 sowie der aktuellen Steuerdaten der Firma G., welche die Gewerbehalle für die Einstellung von landwirtschaftlichen Fahrzeugen nutzen will, ersucht.

Der Beschwerdeführer beantwortete mit Eingabe vom 17. März 2021 die gestellten Fragen nur teilweise und teilte gleichzeitig mit, dass die verlangten Pläne gezeichnet und nachgereicht würden. Das Beschwerdeverfahren wurde daher mit Instruktionsschreiben des Rechtsdienstes des Regierungsrats vom 23. März 2021 sistiert, bis die für die Sachverhaltsabklärung notwendigen Fragen betreffend die Nutzung der Grundstückszufahrt beantwortet und die vom regierungsrätlichen Rechtsdienst einverlangten Unterlagen nachgereicht würden. Mit Eingabe vom 29. März 2021 wurden vom Beschwerdeführer verschiedene Pläne nachgereicht und dargelegt, dass die weiteren verlangten Informationen erst noch abgeklärt werden müssten.

Mit Schreiben vom 9. Februar 2022 teilte der Beschwerdeführer mit, dass er den Entscheid des Regierungsrats erwarte. Der Gemeinderat Q. erkundigte sich mit Schreiben vom 10. Februar 2022 nach dem Verfahrensstand. Der Rechtsdienst des Regierungsrats orientierte mit Instruktionsschreiben vom 11. Februar 2022 über den Stand des Verfahrens und ordnete an, dass das Verfahren vorderhand sistiert bleibe, bis von Seiten des Beschwerdeführers nicht explizit ein Verzicht auf die Einreichung weiterer Unterlagen und die Beantwortung der vom regierungsrätlichen Rechtsdienst gestellten Fragen erklärt werde oder die mit Instruktionsschreiben vom 23. März 2021 nachgesuchten Informationen und Unterlagen eingereicht würden. Mit Eingabe vom 18. Februar 2022 erklärte der Beschwerdeführer, dass er weder bereit noch in der Lage sei, die einverlangten Unterlagen zuzustellen.

Der Rechtsdienst des Regierungsrats hob daraufhin mit Instruktionsschreiben vom 2. März 2022 die Verfahrenssistierung auf und ersuchte die AfB BVU sowie die Abteilung Tiefbau BVU darum, nach Massgabe der jeweiligen Zuständigkeiten zur Bewilligungsfähigkeit des Baugesuchs unter dem Aspekt der verkehrstechnischen Erschliessung der Parzelle aaa Stellung zu nehmen. Die Abteilung Tiefbau BVU und die Abteilung für Baubewilligungen BVU liessen sich binnen erstreckter Frist am 12. April 2022 beziehungsweise am 20. April 2022 vernehmen. Der Rechtsdienst des Regierungsrats liess den Verfahrensbeteiligten mit Instruktionsschreiben vom 27. April 2022 je eine Kopie dieser Eingaben zur Kenntnisnahme zukommen und räumte dem Beschwerdeführer die Gelegenheit zur Erstattung von Gegenbemerkungen ein. Der Beschwerdeführer reichte am 12. Mai 2022 fristgemäss seine Gegenbemerkungen beim Rechtsdienst des Regierungsrats ein, welcher den Verfahrensbeteiligten die Eingabe des Beschwerdeführers mit Instruktionsschreiben vom 18. Mai 2022 zukommen liess und den Schriftenwechsel schloss.

Erwägungen

1.

Der Beschwerdeführer plant den Neubau einer unbeheizten Gewerbehalle auf der in der Gewerbezone G im Ortsteil R. gelegene Parzelle aaa, die sich gemäss dem von der Gemeindeversammlung der Gemeinde R. (heute: Gemeinde Q.) am 7. Juni 1996/11. Juni 1999 und vom Grossen Rat am 26. August 1997/10. Januar 2000 genehmigten Bauzonenplan in der Gewerbezone G befindet. Die projektierte Gewerbehalle soll als Garage für landwirtschaftliche und gewerbliche Nutzfahrzeuge dienen. Die Erschliessung der Parzelle aaa soll über die in der Landwirtschaftszone gelegene Parzelle bbb erfolgen, die wie auch die Parzelle aaa an die Kantonsstrasse K xy angrenzt. Das Ortsbild des Gemeindeteils R. ist gemäss dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Ortsbild von nationaler Bedeutung eingestuft. Die betreffende Parzelle befindet sich gemäss ISOS innerhalb der Umgebungszone I "Wieshang oberhalb der Siedlung" und wird mit dem Erhaltungsziel "a" bezeichnet. Die Beschwerde vom 2. August 2018 richtet sich gegen die vorinstanzliche Abweisung des Baugesuchs für die geplante Gewerbehalle respektive Garage für Nutzfahrzeuge.

2.

2.1

Das Baugesuch für die geplante Gewerbehalle respektive Garage für Nutzfahrzeuge wurde von den vorinstanzlichen Bewilligungsbehörden unter anderem mangels Baureife im Sinne von § 32 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 abgewiesen, nachdem die verkehrstechnische Erschliessung der Parzelle aaa von der kantonalen Zustimmungsbehörde als ungenügend eingestuft wurde.

Der Beschwerdeführer bringt dagegen lediglich vor, dass der Entscheid des Gemeinderats Q. vom 10. Juli 2018 und die Abweisung der AfB BVU vom 26. Juni 2018 verfehlt seien. Die Behauptung, dass die verkehrsmässige Erschliessung nicht gegeben sei, sei für den Beschwerdeführer nicht verständlich. Die bisherige Erschliessung habe jedenfalls ihren Zweck getan und eine weitere Nutzung sei nicht vorgesehen.

Die für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit der geplanten Gewerbehalle erforderlichen Angaben zur Nutzung der Grundstückszufahrt zur Parzelle aaa liessen sich bislang nicht erheben. Der Regierungsrätliche Rechtsdienst gab dem Beschwerdeführer unter Hinweis auf seine Mitwirkungspflicht gemäss § 23 VRPG mehrfach die Möglichkeit, die für eine Beurteilung des Baugesuchs erforderlichen Angaben bezüglich der Nutzung der Grundstückszufahrt einzureichen und die Baugesuchunterlagen mit den nötigen Plänen für die Erschliessung der Parzelle aaa zu ergänzen. Der Beschwerdeführer wurde dabei auch explizit darauf hingewiesen, dass die nachgefragten Angaben zur Nutzung der Zufahrt für die Beurteilung der Beschwerde entscheidend relevant seien und der Beschwerdeführer für die Folgen der Beweislosigkeit einzustehen habe. Der Beschwerdeführer kam seiner Mitwirkungspflicht trotzdem nicht genügend nach, wodurch sich das Verfahren vor dem Regierungsrat unnötigerweise verzögerte und nach wie vor keine genügenden Angaben zur vergangenen, gegenwärtigen und künftigen Nutzung der Grundstückszufahrt und auch keine den Anforderungen genügenden Planunterlagen vorliegen, die nachträglich hätten rechtskonform publiziert und vom Regierungsrat als Beschwerdeinstanz beurteilt werden können. Die vom Beschwerdeführer eingereichten Pläne sind gemäss der fachlichen Beurteilung der Abteilung Verkehr BVU ungenügend, weil unter anderem zwingend notwendige Angaben wie die Strassenbreite(n), die Kurvenradien, die Gefällsverhältnisse etc. fehlen; überdies sei auch lediglich eine mögliche Erschliessungsvariante aufgezeigt worden. Ausserdem sei für eine abschliessende Beurteilung der Befahrbarkeit gemäss VSS-Norm 40 271a "Kontrolle der Befahrbarkeit" ein Schleppkurvenplan einzufordern. Die Frage der verkehrstechnischen Erschliessung der Parzelle aaa ist somit nach wie vor unklar.

Die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts macht in der Regel den wichtigsten Teil des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens aus und ist für den Verfahrensausgang von entscheidender

Bedeutung. Die Parteien sind gemäss § 23 VRPG dazu verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Die Verantwortung dafür, dass der Sachverhalt richtig und vollständig abgeklärt wird, liegt jedoch bei der zuständigen Behörde (REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 669). Unvollständig ist die Ermittlung des Sachverhalts, wenn die Behörde eine sachlich mögliche und vom Entscheidthema her gebotene (entscheidrelevante) Sachverhaltsabklärung unterlässt (MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, Zürich 1998, § 49 Rz. 12). Der Sachverhalt wurde mit Bezug auf die verkehrstechnische Erschliessung vorinstanzlich nicht hinreichend abgeklärt, insofern hätten die Vorinstanzen das umstrittene Bauvorhaben nicht abweisen dürfen, sondern hätten weitere Abklärungen vornehmen müssen.

Die kantonale Zustimmungsbehörde beantragt dem Regierungsrat vorliegend, dass das Baugesuch abzuweisen sei oder dass eventualiter die vom regierungsrätlichen Rechtsdienst mit Instruktionsschreiben vom 3. März 2021 einverlangten Unterlagen erneut einzufordern seien und zwar mit dem Zusatz, dass neben der primär diskutierten Erschliessungsoption auch jene der Direkterschliessung planerisch darzustellen sei. Allerdings kann es nicht Aufgabe des Regierungsrats sein, die Abklärungen für allenfalls mögliche, bislang aber noch nicht weiter geprüfte Varianten für die Erschliessung der streitbetroffenen Parzelle aaa vorzunehmen und für diese Varianten anstelle der zuständigen Bewilligungsbehörden erstmalig materiell zu entscheiden. Der Beschwerdeführer würde hierdurch einerseits eine Beschwerdeinstanz verlieren, andererseits drängt sich eine Rückweisung an die Vorinstanz auf, wenn die Sache von der Beschwerdeinstanz nicht ohne aufwändige Zusatzabklärungen zur Entscheidreife gebracht werden kann. Die Prozessökonomie gebietet bei solchen Fällen eine Rückweisung an die Vorinstanz, weil diese aufgrund des bei ihr vorhandenen Fachwissens und der ihr zur Verfügung stehenden Mittel besser in der Lage ist, die notwendigen Abklärungen nachzuholen (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Rz. 1649).

Aus den genannten Gründen sind die vorinstanzlichen Entscheide aufzuheben. Die Beschwerde ist in diesem Sinne gutzuheissen und die Angelegenheit zur Abklärung des Sachverhalts und zum erneuten Entscheid über das Baugesuch an die Vorinstanzen zurückzuweisen.

2.2

Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Die Durchführung eines Augenscheins kann jedoch keinen Ersatz für unzureichende Pläne bieten und gibt auch keinen Aufschluss über die vergangene, gegenwärtige oder zukünftige Nutzung der Grundstückszufahrt, zumal der Beschwerdeführer darlegt, dass die Fahrzeugbewegungen von der Saison abhängen würde. 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 der 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 141 I 60 E. 3.3 S. 64; 136 I 229 E. 5.3 S. 236 f.; 119 Ib 492 E. 5b/bb S. 505; 117 Ia 262 E. 4b S. 268 f.; 115 Ia 101 E. 2 S. 102 f.; RRB Nr. 2012-001738 vom 19. Dezember 2012, S. 6 f.). Die Durchführung eines Augenscheins würde in casu keine zusätzlichen, den vorliegenden Entscheid ändernden Erkenntnisse bringen, weshalb darauf verzichtet werden kann.

2.3

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Bewilligungsfähigkeit des streitbetroffenen Bauvorhabens vom Regierungsrat nicht beurteilt werden kann. Die Angelegenheit ist zur Abklärung des Sachverhalts und zum neuen Entscheid an die Vorinstanzen zurückzuweisen. Die Abweisung der AfB vom 26. Juni 2018 sowie der Entscheid des Gemeinderats Q. 10. Juli 2018 sind dementsprechend in teilweiser Gutheissung der Beschwerde vollständig aufzuheben.

3.

Die aus Verfahrens- und Parteikosten bestehenden Kosten des Beschwerdeverfahrens werden in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt, wobei den Behörden nur dann Verfahrenskosten auferlegt werden, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§§ 29, 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 VRPG).

Ansichts des Verfahrensausgangs ist von einem Obsiegen des Beschwerdeführers auszugehen. Die Kosten des regierungsrätlichen Beschwerdeverfahrens werden dementsprechend auf die Staatskasse genommen (§ 31 Abs. 2 VRPG). Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat beim vorliegenden Verfahrensausgang zudem einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 32 Abs. 2 VRPG).

Die Höhe der Parteientschädigung in Verwaltungssachen bestimmt sich in Verfahren mit einem Streitwert nach den §§ 8a–8c des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif, AnwT) vom 10. November 1987. Der Streitwert beträgt praxisgemäss 10 % der Baukosten (AGVE 1992, S. 398), die vorliegend Fr. 250'000.– betragen, mithin also Fr. 25'000.–. Für Streitwerte über Fr. 20'000.– bis Fr. 50'000.– geht der Rahmen für die Entschädigung von Fr. 1'500.– bis Fr. 6'000.– (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 2 AnwT). Die tarifgemässe Entschädigung für den genannten Streitwert liegt entsprechend der Bedeutung des Falls in der Regel innerhalb eines Bands von Fr. 1'800.– bis Fr. 4'300.–. Der massgebende Aufwand wird im vorliegenden Verfahren als niedrig beurteilt, die Schwierigkeit als niedrig. Dies ergibt für ein vollständig durchgeführtes Verfahren eine berechnete Grundentschädigung von Fr. 1'800.–. Nachdem die Rechtsvertretung vorliegend Erleichterungen bezüglich Aufwand und Schwierigkeit hatte, weil sie bereits in den vorangehenden Verfahren tätig war, ist ein Abzug von 20 % gerechtfertigt. Die Parteientschädigung beträgt somit aufgerundet Fr. 1'500.–.

Beschluss

1.

a)

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen) vom 26. Juni 2018 sowie der Entscheid des Gemeinderats Q. 10. Juli 2018 werden aufgehoben.

b)

Die Angelegenheit wird im Sinne der Erwägungen an das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen) und den Gemeinderat Q. zurückgewiesen.

2.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat gehen zulasten der Staatskasse. A. wird der von ihm am 13. August 2018 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– aus der Staatskasse zurückerstattet.

3.

A. werden die ihm im Verfahren vor dem Regierungsrat entstandenen Parteikosten mit Fr. 1'500.– aus der Staatskasse entschädigt.