

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 24. April 2024

Versand: 30. April 2024

Regierungsratsbeschluss Nr. 2024-000451

Einwohnergemeinde Q.____; Beschwerde vom 3. Mai 2023 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats Q.____ vom 7. März 2023/3. April 2023 betreffend Verlegung einer bestehenden Meteorwasserleitung an die A-Strasse auf Parzelle aaa, innerhalb (WG3) und ausserhalb der Bauzone, in der Landwirtschaftszone; Abweisung

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Beschwerdegegenstand und Legitimation

Wie erwähnt, wurde der Beschwerdeführerin die nachgesuchte Bewilligung zur Verlegung der Meteorwasserleitung auf Parzelle aaa grundsätzlich erteilt. Die Beschwerde vom 3. Mai 2023 richtet sich denn auch ausdrücklich nur gegen die betreffend die Verwendung des durch den Aushub angefallenen Materials verfügte Auflage; angefochten sind somit (teilweise) die Ziffern II.6. Abs. 2 des Entscheids des Gemeinderats Q.____ vom 3. April 2023 beziehungsweise A./4. der Zustimmung der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 7. März 2023 (vgl. Beschwerde vom 3. Mai 2023, act. 53). Die umstrittene Anordnung lautet folgendermassen:

"Für die Grabenverfüllung ist das vor Ort angefallene Material zu verwenden. Das durch die Leitungen verdrängte und überschüssige Aushubmaterial (Ausgangsmaterial) ist abzuführen und korrekt zu entsorgen. Ober- und Unterboden darf keiner abgeführt werden. Andernfalls ist der Boden in der Verdachtsfläche vorgängig auf die Eignung, die relevanten Schadstoffe oder Fremdstoffe und Neophyten gemäss der Vollzugshilfe Verwertungseignung von Boden, VHVB, BAFU 2021 durch ein ausgewiesenes Büro zu untersuchen. Die Beprobung richtet sich nach dem Handbuch Probenahme und Probevorbereitung für Schadstoffuntersuchungen in Böden; Handbuch Bodenprobenahmen VBBo, BAFU, 2003. Anhand der Resultate ist die Verwertung resp. Entsorgung gemäss der Vollzugshilfe Verwertungseignung von Boden, VHVB, BAFU 2021 vorzunehmen."

Diese Anweisung steht im Zusammenhang damit, dass das Bauvorhaben teilweise im "Prüfperimeter Bodenaushub Kanton Aargau" liegt beziehungsweise ein Teil der Parzelle aaa als Verdachtsfläche "Strasse" ausgeschieden ist und der Bodenaushub demgemäss mutmasslich belastet ist. Rechtliche Grundlage bildet Art. 7 der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) vom 1. Juli 1998 (vgl. dazu E. 4). Diese Norm besagt im Grundsatz, dass, wer Boden abträgt, Massnahmen ergreifen muss, damit dieser wieder als Boden verwendet werden kann und legt diesbezügliche Vorschriften fest. Aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 7 VBBo, "wer" Boden abträgt, ist offensichtlich, dass die

darin statuierte Sorgfaltspflicht im Umgang mit abgetragenen Boden den für die Abtragung Verantwortlichen auferlegt wird. Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass sich die umstrittene Auflage nicht an die Grundeigentümerin, sondern an die gesuchstellende Bauherrschaft und somit an die Beschwerdeführerin richtet (vgl. Stellungnahmen der Abteilung für Umwelt BVU vom 3. Juli 2023, act. 62 und der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 13. Juli 2023, act. 67). Während sich aus der Beschwerde vom 3. Mai 2023 nicht klar ergibt, ob die Beschwerdeführerin diese Auffassung teilt (vgl. zum Beispiel Ziff. I.3., act. 52, sowie Ziff. II.1., act. 50), ist aufgrund ihrer Äusserung in der Replik vom 6. Oktober 2023 (vgl. act. 73) davon auszugehen, dass dies der Fall ist. Somit kann als unbestritten gelten, dass die in Art. 7 VBBo formulierten Massnahmen durch die jeweilige Bauherrschaft umzusetzen sind.

Steht fest, dass die angefochtene Auflage die Beschwerdeführerin in die Pflicht nimmt, ergibt sich in der Folge auch ihre Legitimation als Gesuchstellerin zur Beschwerdeführung, liegt doch damit ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder der Änderung des angefochtenen Entscheids vor (vgl. § 42 Abs. 1 lit. a Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007) vor. In diesem Zusammenhang ist berichtend festzuhalten, dass, sofern die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde und Replik von Grundeigentümerin spricht, sie dahingehend zu korrigieren ist, dass sie als Bauherrin und Gesuchstellerin von der verfügten Auflage direkt betroffen ist und die Begründetheit der geltend gemachten Rügen daher einzig bezogen auf ihre eigene Legitimation als Gesuchstellerin geprüft werden. Die Geltendmachung von Drittinteressen namentlich der Grundeigentümerin sind ihr verwehrt.

2. Beschwerdegründe

Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, die vorliegend vermutete Schadstoffbelastung des auf Parzelle aaa abzutragenden Bodens rühre offensichtlich von der angrenzenden Kantonsstrasse her. Nachdem sich Art. 7 VBBo nicht zur Kostentragung der normierten Massnahmen äussere, seien die anfallenden Kosten im Sinne des umweltschutzrechtlichen Verursacherprinzips – zu denken sei dabei auch an den Verhaltensstörer des Altlastenrechts – nicht ihr als Bauherrin, sondern dem Kanton als Betreiber der Strasse und somit Verantwortlichem für eine allfällige Schadstoffbelastung aufzuerlegen. Es sei unbillig, wenn die Kostentragung den Grundeigentümern angelastet würde (vgl. Beschwerde vom 3. Mai 2023, act. 46 ff.).

3. Verursacherprinzip

Die umstrittene Auflage legt fest, wie mit dem durch die Verlegung der Leitungen verdrängten Aushubmaterial umzugehen ist. Dabei besteht das primäre Ziel darin, den Ober- und Unterboden vor Ort wiederzuverwenden. Ist dies nicht möglich und soll der Boden abgeführt werden, fällt zwecks Festlegung des weiteren Vorgehens eine (kostenverursachende) Bodenuntersuchung an (vgl. auch Stellungnahmen der Abteilung für Umwelt BVU und der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 3. beziehungsweise 13. Juli 2023, act. 63 und act. 67).

Es ergibt sich, dass vorliegend nicht eine Verschmutzung im Boden zu beseitigen ist und demgemäss nicht die Sanierung eines Altlastenstandorts zur Diskussion steht, sondern dass vielmehr die Verschmutzung anderer Flächen vermieden werden soll. Zudem zeigt sich, dass es vom Vorgehen der Beschwerdeführerin abhängt, ob die umstrittene Massnahme überhaupt zum Tragen kommt. Zwar soll nicht in Abrede gestellt werden, dass ein Teil der Parzelle aaa aufgrund der angrenzenden Kantonsstrasse im Prüfperimeter Bodenaushub liegt und als Verdachtsfläche "Strasse" ausgeschieden ist. Auslöser für allfällige Bodenuntersuchungen ist indessen das Verhalten der Beschwerdeführerin: Erst durch das Bauvorhaben, nicht aber durch den Betrieb der Kantonsstrasse, wird Aushubmaterial produziert, das – abhängig vom diesbezüglichen Entscheid der Beschwerdeführerin – allenfalls abgeführt und damit geprüft werden muss. Mit anderen Worten: Unmittelbare Verursacherin im Sinne von Art. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom

7. Oktober 1983 ist die Beschwerdeführerin (vgl. auch BGE 138 II 111 E. 5.3.2). Gerade weil die Beschwerdeführerin eine bis anhin ungefährliche Situation verändert (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 6. Oktober 2023, act. 73), ist der erforderliche direkte Kausalzusammenhang zwischen ihrem Verhalten und einem allfälligen umweltrechtlich relevanten Schaden gegeben. Knüpft man für eine nähere Umschreibung des Verursacherbegriffs an den polizeilichen Störerbegriff, ist die Beschwerdeführerin denn auch als Verhaltensstörerin zu qualifizieren (vgl. BGE 138 II 111 E. 5.3.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN; Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen, 2020, Rz. 2612 ff.; vgl. dagegen Beschwerde vom 3. Mai 2023, act. 47 ff., vgl. allerdings auch Replik vom 6. Oktober 2023, act. 73).

4. Gesetzliche Grundlage

4.1

Wie unter Erwägung 1 dargelegt, stützt die Abteilung für Baubewilligungen BVU die Inpflichtnahme der Beschwerdeführerin als Verursacherin auf Art. 7 VBBo. Die Beschwerdeführerin macht geltend, diese Norm stelle keine genügende gesetzliche Grundlage für die umstrittene Auflage dar beziehungsweise die Voraussetzungen der Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an den Bundesrat seien beim Erlass von Art. 7 VBBo nicht eingehalten. (vgl. Replik vom 6. Oktober 2023, act. 73, Stellungnahme vom 18. Dezember 2023, act. 81 f.).

4.2

4.2.1

Vorab ist festzuhalten, dass mit Art. 33 Abs. 2 USG sehr wohl eine gesetzliche Grundlage besteht, die den Bundesrat dazu ermächtigt, auf Verordnungsstufe Regelungen zu erlassen, die einen sorgfältigen Umgang mit ausgehobenem Boden im Sinne des USG sicherstellen (vgl. auch Art. 39 Abs. 1 USG sowie Ingress der VBBo). Gemäss Art. 33 Abs. 2 USG darf der Boden nur so weit physikalisch belastet werden, dass seine Fruchtbarkeit nicht nachhaltig beeinträchtigt wird, wobei dies für bauliche Nutzungen des Bodens nicht gilt. Der Bundesrat kann über Massnahmen gegen physikalische Belastungen wie die Erosion oder die Verdichtung Vorschriften oder Empfehlungen erlassen.

Mit der Inkraftsetzung der VBBo hat der Bundesrat von seiner Ermächtigung, gesetzergänzendes Verordnungsrecht nach Art. 33 Abs. 2 USG zu erlassen, Gebrauch gemacht (vgl. Botschaft USG, BBl 1993 II 1445, S. 1514). Entgegen der Beschwerdeführerin sind dabei auch die verfassungsmässigen Anforderungen an die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an die Exekutive eingehalten; die Rechtssetzungsermächtigungen sind in Art. 33 und 35 USG nach Inhalt, Zweck und Ausmass genügend präzisiert. Gemäss Art. 1 lit. c VBBo regelt die Verordnung zur langfristigen Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit unter anderem Massnahmen zur Vermeidung beim Umgang mit abgetragenen Boden. Dieses Ziel wird mit Art. 7 VBBo umgesetzt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_556/2013, 1C_558/2013, 1C_562/2013 vom 21. September 2016 E. 11.2). Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin (vgl. Stellungnahme vom 18. Dezember 2023, act. 81 f.) ist somit nicht ersichtlich, inwiefern mit den Vorschriften der VBBo, insbesondere auch mit Art. 7 VBBo, der vom USG vorgegebene Rahmen überschritten werden sollte. Indem Art. 7 VBBo bestimmt, wie ausgehobener Boden zu behandeln ist, schafft die Vorschrift dem gesetzlich vorgegebenen Zweck des qualitativen Bodenschutzes Nachachtung beziehungsweise legt fest, wie die vom Gesetz vorgegebenen Grundzüge umzusetzen sind (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 33 Abs. 1 USG; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_609/2014 vom 3. August 2015 E. 3.1). Demgemäss zielt die Beschwerdeführerin mit ihrem sehr pauschal und damit unsubstantiiert vorgebrachten Argument, mit Art. 7 VBBo würden die Vorgaben der Gesetzesdelegation nicht eingehalten, ins Leere.

4.2.2

Des Weiteren ist unbestritten, dass das Gesetzmässigkeitsprinzip auch für Nebenbestimmungen zu einer Bewilligung, wie sie die streitbetroffene Auflage darstellt, gilt. Soweit die Beschwerdeführerin moniert, Art. 7 VBBo stelle für die verfügte Auflage keine genügende gesetzliche Grundlage dar (vgl. Replik, Ziff. 2.1, act. 73) übersieht sie dabei allerdings, dass Nebenbestimmungen nicht ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sein müssen. Gemäss der Lehre und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die Zulässigkeit einer Nebenbestimmung, wo eine solche ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlt, aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck, aus einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse hervorgehen. Unzulässig sind hingegen alle Nebenbestimmungen, die sachfremd sind (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 926; vgl. auch BGE 138 V 310 E. 5.2; BGE 146 II 335 E. 6.3).

Die Abteilung für Baubewilligungen BVU und die Abteilung für Umwelt BVU stützen die umstrittene Auflage auf Art. 7 VBBo sowie auf die übergeordneten Art. 33 ff. USG (vgl. Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen BVU vom 7. März 2023, act. 38; Stellungnahme der Abteilung für Umwelt BVU vom 3. Juli 2023, act. 62). Zu erwähnen bleibt ebenfalls Art. 1 Abs. 1 USG. Während dieser allgemein festhält, die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens sei dauerhaft zu erhalten und Art. 33 und 34 USG Massnahmen gegen Bodenbelastungen vorsehen, sollen die ausführenden Vorschriften von Art. 7 VBBo Schäden, die durch bauliche Eingriffe in der natürlichen Struktur des Bodens entstehen, soweit als möglich begrenzen; mit Art. 7 Abs. 2 lit. b VBBo soll insbesondere verhindert werden, dass Böden durch Zufuhr von verunreinigtem ausgehobenem Boden neu oder zusätzlich verschmutzt werden (vgl. auch Erläuterungen zur Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens [VBBo], 2001, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL], S. 15). Es liegt auf der Hand, dass die umstrittene Auflage dazu dient, diese Ziele zu erreichen. Die Nebenbestimmung gewährleistet den Vollzug der genannten normativen Bestimmungen und liegt somit in deren Sinn und Zweck; ein sachfremdes Element ist jedenfalls nicht zu erkennen. Somit ist das Legalitätsprinzip in seiner für die Anordnung für Nebenbestimmungen geltenden Ausgestaltung eingehalten; entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (vgl. Stellungnahme vom 18. Dezember 2023, act. 81 f.) ist eine weitergehende Präzisierung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe nicht erforderlich.

4.3

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass sich die rechtlichen Grundlagen für die umstrittene Auflage sowohl im USG als auch in Art. 7 VBBo finden. Demgemäss zielt auch das Argument der Beschwerdeführerin, die kantonale Praxis stütze sich offenbar auf eine Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt (vgl. Beschwerde vom 3. Mai 2023, act. 48) ins Leere. Der Vollständigkeit halber sei aber in diesem Kontext dennoch in Erinnerung gerufen, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung solche Vollzugshilfen oder Richtlinien in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und in diesem Sinne beachtlich sind, auch wenn ihnen kein Normcharakter zukommt (vgl. BGE 134 II 142 nicht publ. E. 3.3). Da – wie in Erwägung 3 aufgezeigt – die Beschwerdeführerin als Verursacherin für das möglicherweise anfallende Aushubmaterial gilt, versteht es sich von selbst, dass sie auch die für dessen sachgerechte Behandlung anfallenden Kosten zu übernehmen hat (vgl. auch ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 2608).

4.4

Bei dieser Rechtslage ist – anders, als die Beschwerdeführerin dies darstellt (vgl. Beschwerde vom 3. Mai 2023, act. 47) – unerheblich, dass es sich bei der Karte "Prüfperimeter Bodenaushub Kanton Aargau" lediglich um eine Hinweiskarte ohne rechtliche Verbindlichkeit handeln dürfte. Zuhanden der Beschwerdeführerin sei unter diesem Aspekt immerhin festgehalten, dass die Karte öffentlich einsehbar ist (vgl. Onlinekarten Kanton Aargau [ag.ch]). Nachdem die Abteilung für Umwelt BVU im Jahr

2016 zudem alle Gemeinden – und somit auch die Beschwerdeführerin – zu einem Gemeindeforum zum Thema "Umgang mit Bodenaushub" eingeladen hatte und die diesbezüglichen Unterlagen auch heute noch online verfügbar sind (Aus- und Weiterbildungsangebot der Abteilung für Umwelt – Kanton Aargau [ag.ch], vgl. Stellungnahme der Abteilung für Umwelt BVU vom 3. Juli 2023, act. 62), dürfte es sich jedenfalls bei der Aussage der Beschwerdeführerin, sie habe erst mit der vorliegend umstrittenen Baubewilligung Kenntnis über den Prüferimeter Bodenaushub erhalten, um eine reine Schutzbehauptung handeln. Dies umso mehr, als der Prüferimeter Bodenaushub im Rahmen von Baugesuchsprüfungen auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin gemäss den unbestrittenen Ausführungen der Abteilung für Umwelt BVU schon mehrfach Thema war und durch den Kanton auch bereits rechtskräftig auflagenweise für die Beschwerdeführerin in gleichgelagerten Verfahren verfügt worden ist (vgl. Stellungnahme der Abteilung für Umwelt BVU vom 3. Juli 2023, act. 62).

5. Weitere Beweiserhebungen

Die Beschwerdeführerin beantragt den Beizug sowohl der kantonalen wie auch der kommunalen Vorakten (vgl. Beschwerde vom 3. Mai 2023, act. 51). Im Gegensatz zur Abteilung für Baubewilligungen BVU (vgl. Stellungnahme vom 13. Juli 2023, act. 64), kam die Beschwerdeführerin der Aufforderung des Rechtsdiensts des Regierungsrats nach Einreichung der entsprechenden Vorakten indessen nicht nach (vgl. Instruktionsschreiben des Rechtsdiensts des Regierungsrats vom 8. August 2023, act. 69; Replik der Beschwerdeführerin vom 6. Oktober 2023, act. 72 ff.).

Die Abteilung für Baubewilligungen BVU führte für die Behandlung des Baugesuchs der Beschwerdeführerin ein digitales Dossier, das heisst sowohl die kantonalen als auch die kommunalen Unterlagen des erstinstanzlichen Verfahrens sind in elektronischer Form vorhanden. Nachdem der Rechtsdienst des Regierungsrats Zugriff auf das e-Dossier und somit Einsicht in die kommunalen Akten hat, nahm er das beantragte Beweismittel in dieser Form ab und konnte demzufolge von einer nochmaligen Anforderung der kommunalen Akten in ausgedruckter Form absehen.

6. Kostenverlegung

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass sich die angefochtene Auflage als rechtmässig erweist. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin vollumfänglich. Gemäss § 31 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 VRPG werden im Beschwerdeverfahren die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt, wobei den Behörden Verfahrenskosten nur auferlegt werden, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben. Von der Pflicht zur Leistung von Verfahrenskosten nicht befreit sind dagegen die Behörden beziehungsweise die von ihnen gesetzlich vertretenen Einwohnergemeinden, wenn sie selbst Beschwerde führen und unterliegen (RRB Nr. 2016-001134 vom 28. September 2016, RRB Nr. 2013-000919 vom 14. August 2013, RRB Nr. 2020-000829 vom 1. Juli 2020, VGE III/91 vom 8. Juli 2015). Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat sind daher vollumfänglich der Beschwerdeführerin als unterliegende Partei aufzuerlegen. Ein Anspruch auf Parteientschädigung besteht mangels Obsiegens nicht.

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 211.60, insgesamt Fr. 2'211.60, wer-

den der beschwerdeführenden Einwohnergemeinde Q._____ auferlegt. Abzüglich des bereits geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– hat die Einwohnergemeinde Q._____ noch Fr. 211.60 zu bezahlen.

3.

Die Ausrichtung einer Parteientschädigung entfällt.