

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_33/2015

Urteil vom 1. Juni 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Chaix,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Einwohnergemeinde Erlinsbach,
Beschwerdegegnerin, handelnd durch den Gemeinderat Erlinsbach, dieser vertreten
durch Rechtsanwalt Dr. Beat Ries,
Stadtrat Aarau,
Regierungsrat des Kantons Aargau.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil vom 20. November 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau,
3. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Der Stadtrat Aarau erteilte der Einwohnergemeinde Erlinsbach (Aargau) am 18. Februar 2013 die Baubewilligung für ein auf der Parzelle Nr. 62 der Stadt Aarau geplantes unterirdisches Regenbecken mit dazugehörigem Betriebsraum; gleichzeitig wies er die gegen das Projekt erhobene Einwendung von A._____, Eigentümer der Nachbarparzelle Nr. 3532, ab. Zuvor hatten das Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung für Baubewilligungen und Abteilung für Umwelt (AfU), und das Departement Volkswirtschaft und Inneres, Amt für Wirtschaft und Arbeit, dem Projekt zugestimmt.

Das Regenbecken weist ein Speichervolumen von 197 m³, Grundrissabmessungen von 18 x 5,6 m und eine Tiefe von rund 5 m auf. Der nordseitig angebaute Betriebsraum hat einen Grundriss von 7,6 x 5,6 m und eine Gebäudehöhe von 3 m. Das Regenbecken bildet Bestandteil der Generellen Entwässerungsplanung (GEP) der Gemeinde Erlinsbach. Der Überlauf aus dem Regenbecken soll in einer bereits bestehenden Leitung in den Oberwasserkanal des Kraftwerks der Industrie Betriebe Aarau an der Aare eingeleitet werden.

Die Parzelle Nr. 62 ist im Zonenplan der Stadt Aarau der Grünzone zugewiesen; sie steht im Eigentum der IBAarau (Industrie Betriebe Aarau) Kraftwerk AG. Sie grenzt im Westen an den (teilweise eingedolten) Häsibach, im Süden an die Aare, im Norden an die Kantonsstrasse (Erlinsbacherstrasse) und im Osten an die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen.

B.

A._____ gelangte mit Verwaltungsbeschwerde vom 25. Mai 2013 an den Regierungsrat des

Kantons Aargau, der die Beschwerde am 6. November 2013 abwies.

Diesen Entscheid focht A._____ am 12. November 2013 mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht Aargau an. Dieses wies die Beschwerde am 20. November 2014 ab.

C.

Dagegen hat A._____ am 13. Januar 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid und die Baubewilligung seien aufzuheben. Eventualiter sei die Sache an das Verwaltungsgericht bzw. die Einwohnergemeinde Erlinsbach zurückzuweisen, um die Baugesuchsakten zu komplettieren und rechtskonforme Abklärungen vorzunehmen.

D.

Die Einwohnergemeinde Erlinsbach schliesst auf Nichteintreten; eventuell sei die Beschwerde abzuweisen. Alle übrigen Beteiligten - einschliesslich dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) - haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.

E.

In seiner Replik vom 11. Mai 2015 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträge fest.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Der Beschwerdeführer ist als Eigentümer des unmittelbar an die Bauparzelle angrenzenden Grundstücks, der sich bereits am kantonalen Verfahren beteiligt hat, zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Zwar stellt er nur Aufhebungs- und Rückweisungsanträge; aus der Begründung der Beschwerde geht jedoch genügend hervor, dass er in erster Linie die Abweisung des Baugesuchs anstrebt. Insofern liegt ein genügender Antrag vor (BGE 137 II 313 E. 1.3 S. 317). Die Beschwerde gegen den am 28. November 2014 zugestellten Entscheid wurde unter Berücksichtigung der Gerichtsferien (Art. 46 Abs. 1 lit. c BGG) rechtzeitig erhoben. Auf sie ist daher einzutreten.

2.

Streitig ist in erster Linie, ob die Anlage in der Grünzone zonenkonform ist.

2.1. Die Bau- und Nutzungsordnung der Stadt Aarau vom 24. März 2003 (BNO) unterscheidet Bauzonen (Ziff. 3.1), Landwirtschaftszonen (Ziff. 3.2) und überlagerte Schutzzonen und Schutzobjekte (Ziff. 3.3). Innerhalb der Bauzonen differenziert sie Wohnzonen (Ziff. 3.1.1), Misch- und Arbeitszonen (Ziff. 3.1.2), die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Ziff. 3.1.3) und Freihaltezonen/Grünzone (Ziff. 3.1.4). Letztere ist wie folgt geregelt:
§ 32 BNO Grünzone

1 Die Grünzone dient vorwiegend Zwecken der Freihaltung.

2 Der Stadtrat entscheidet, welche Bauten dem Zweck der einzelnen Grünzonen entsprechen. Es bleiben zulässig:

a) beim Rühlig südlich der Aare:

- Künstlerinnen- resp. Künstlerateliers;

b) auf der Zurlindeninsel:

- standortgebundene Umbauten und Erweiterungen der Kraftwerkanlagen,

- betriebsnotwendige Verwaltungsbauten bis zu maximal einer Verdoppelung des vorhandenen Bauvolumens;

c) vom Zollrain bis zum Storchenturm:

- kleine gedeckte Gartensitzplätze, Geräteschöpfe, Kleintierställe.

3 Der Stadtrat bestimmt die Grundmasse und die weiteren Anforderungen.

2.2. Die Vorinstanzen gingen davon aus, dass die Grünzone planungsrechtlich Teil des Baugebiets sei. Dies ergebe sich sowohl aus der Gesetzessystematik als auch aus dem Inhalt von § 32 BNO, der in beschränkter Masse bauliche Tätigkeiten erlaube: Nach Abs. 1 diene die Grünzone "vorwiegend", aber nicht ausschliesslich Zwecken der Freihaltung. Dies betreffe alle Grünzonen und nicht nur die in Abs. 2 beispielhaft aufgezählten Gebiete. Ansonsten wäre der erste Satz von Abs. 2, wonach der Stadtrat entscheide, welche Bauten dem Zweck der einzelnen Grünzonen entsprechen, ohne jeden Gehalt.

Das Verwaltungsgericht räumte ein, dass der Ermessensspielraum des Stadtrats ausserhalb der in Abs. 2 explizit erwähnten Bereiche erheblich sei, was die Frage aufwerfe, ob die Norm dem Legalitätsprinzip und dem daraus fliessenden Erfordernis der Bestimmtheit des Rechtssatzes genüge. Zu berücksichtigen sei jedoch, dass der Stadtrat dem Freihaltezweck Rechnung zu tragen habe, Bauten also nur ausnahmsweise erlaubt seien. Daraus sei abzuleiten, dass Bauten in der Grünzone nur dann zonengerecht seien, wenn sie den Freihaltezweck höchstens geringfügig beeinträchtigten, sei es, weil nur eine kleine Fläche betroffen werde, sei es, weil die Bauten von der Nutzung und den Dimensionen her kaum raumwirksam in Erscheinung treten. Zudem sei zu fordern, dass sich der vorgesehene Standort in der Grünzone besser für ein Bauvorhaben eigne als Alternativstandorte ausserhalb der Grünzone und ein Ausweichen auf Zonen mit stärkerer Bautätigkeit unzumutbar erscheine. Bei dieser Auslegung genüge die Formulierung in § 32 BNO dem Bestimmtheitsgebot.

Das Verwaltungsgericht erachtete diese Voraussetzungen als erfüllt. Die geplante Anlage stelle besondere Standortanforderungen an Lage, Grösse, Topografie und Bereitschaft eines Eigentümers, Bauland zur Verfügung zu stellen, weshalb die Auswahl an geeigneten Standorten von vornherein stark eingeschränkt sei. Der gewählte Standort ermögliche die Weiterbenutzung der bestehenden Hochwasserentlastungsleitung, so dass auf einen teuren neuen Anschluss an den Oberwasserkanal verzichtet werden könne. Der vom Stadtrat geprüfte Alternativstandort in der Zone für öffentliche Bauten würde nicht nur Mehrkosten von rund Fr. 435'000.-- verursachen, sondern das Regenbecken müsste aufgrund der geringeren Höhendifferenz zum Oberwasserkanal über das bestehende Terrain angehoben werden; möglicherweise sei auch eine Verlegung des Häsibachs erforderlich. Schliesslich sei zweifelhaft, ob die IBAarau Kraftwerk AG als Eigentümerin des Standorts einer Verlegung des Beckens an diese Stelle zustimmen würde. Ein weiterer Standort westlich des Häsibachs (Parzelle Nr. 3272) sei aus topografischen Gründen verworfen worden. Unter diesen Umständen bestünden genügend Anhaltspunkte dafür, dass die Gemeinde Erlinsbach für ihr Bauvorhaben auf einen Standort innerhalb der Grünzone angewiesen sei.

Von der geplanten Baute gehe auch keine erhebliche Beeinträchtigung der Freihaltezwecke aus: Als weitestgehende unterirdische, erdüberdeckte Baute habe das Regenbecken selbst keine nachteiligen Auswirkungen auf das Landschaftsbild oder andere Schutzaspekte. Das Betriebsgebäude nehme nur einen sehr kleinen Teil der Grünzonenfläche in Anspruch und rage nur maximal 2,3 m aus dem gestalteten Terrain heraus; aufgrund der Hanglage sei es von der Erlinsbacherstrasse her kaum einsehbar.

2.3. Der Beschwerdeführer rügt, das Verwaltungsgericht habe § 32 BNO willkürlich ausgelegt und zugleich den bundesrechtlichen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbauland verletzt. Entscheidend für die Zuweisung einer Zone zur Bau- oder zur Nichtbauzone sei nicht die Gesetzessystematik, sondern der Inhalt der Zonenbestimmung. § 32 Abs. 2 lit. a-c BNO lege abschliessend die in Grünzonen zulässigen Bauten fest, weshalb in den nicht erwähnten Bereichen keinerlei bauliche Nutzung zulässig sei und ausschliesslich der Freihaltungszweck gelte. Es handle sich deshalb um eine Zone nach Art. 18 Abs. 1 RPG, die dem Nichtbaugebiet zuzuordnen sei, zumal das vorliegend streitige Gebiet im Westen unmittelbar an die Landwirtschaftszone angrenze. Das Bauvorhaben hätte daher nur gemäss Art. 24 RPG bewilligt werden dürfen. Dessen Voraussetzungen lägen nicht vor, insbesondere sei keine umfassende Interessenabwägung vorgenommen worden. Es fehle auch an der Standortgebundenheit, weil die streitige Anlage ohne Weiteres in der östlich gelegenen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen hätte untergebracht werden können. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass eine seriöse Evaluation alternativer Standorte vorgenommen worden sei.

2.4. Art. 24 RPG ist für Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen anwendbar. Zu prüfen ist daher, ob es sich bei der Grünzone um eine besondere Zone innerhalb oder ausserhalb des Siedlungsgebiets handelt. Dabei kommt es weniger auf die Bezeichnung (als Grünzone, Freihalte- oder Erholungszone), sondern auf ihren Zweck und ihre Lage an: Liegt die Zone innerhalb des Siedlungsgebiets und dient sie dessen Gliederung, dem Erhalt von Grünflächen i.S.v. Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG oder dem Schutz ökologisch wertvoller Elemente innerhalb des Siedlungsgebiets, gehört sie funktionell zum Baugebiet. Bauvorhaben sind daher nach Massgabe der kommunalen Zonenvorschriften bzw. der (kommunalen oder kantonalen) Ausnahmenvorschriften zu beurteilen (Art. 22 f. RPG) und nicht nach Art. 24 RPG (BGE 116 Ib 377 E. 2a S. 378; Urteil 1A.22/2004 vom 1. Juli 2004 E. 1.2; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 18 N. 26 und 28; BRANDT/MOOR, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], RPG-Kommentar, Art. 18 N. 24; vgl. auch Urteil 1C_14/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 2.3 zu sogenannten "innenliegenden" Freihaltezonen des Zürcher Rechts, die Teil des Siedlungsgebiets bilden und in denen Art. 24 RPG lediglich durch Verweis nach § 40 Abs. 1 Satz 2 PBG/ZH als

kantonales Recht zur Anwendung gelangt). Sind Freihaltezonen dagegen dazu bestimmt, spezifische Nutzungsbedürfnisse ausserhalb der Bauzone abzudecken (z.B. Erholungsgebiete), so handelt es sich um Nichtbauzonen, für die Art. 24 RPG zum Zuge kommt (BGE 118 Ib 503 E. 5c S. 507; WALDMANN/HÄNNI Art. 18 N. 5 S. 430; BRANDT/MOOR, a.a.O. N. 44 ff.).

2.4.1. Nach aargauischem Konzept liegen Grünzonen innerhalb des Siedlungsgebiets und gehören insofern zum Bauzonenplan; es handelt sich um bewusste Baulücken im Siedlungsgebiet (CHRISTIAN HÄUPTLI, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 15 N. 98 f. mit Hinweisen).

2.4.2. Dieser Konzeption folgt auch die BNO der Stadt Aarau: Die Grünzone wird ausdrücklich zu den Bauzonen (i.S.v. Ziff. 3.1 BNO) gezählt und nicht zur Landwirtschaftszone (wie beispielsweise die Wildparkzone Roggenhausen). § 32 Abs. 2 BNO lässt zudem ausdrücklich gewisse Bauten und Anlagen in Grünzonen zu. Wie ein Blick auf den Zonenplan zeigt, liegen die Grünzonen der Stadt innerhalb des Siedlungsgebiets und dienen vor allem der Trennung von Wohn- und Waldgebieten, der Begrünung von Ufer- und Strassenbereichen sowie Park- und Gartenanlagen.

2.4.3. Die vorliegend streitige Grünzone stellt insofern einen Sonderfall dar, als sie am Rand des Siedlungsgebiets von Aarau an der Stadt- und Kantonsgrenze liegt und an die Landwirtschaftszone der beiden Gemeinden Erlinsbach (Aargau und Solothurn) angrenzt. Insofern wäre auch die Zuordnung zum Nichtbaugebiet möglich gewesen. Die Stadt Aarau hat die Parzelle jedoch nicht der Landwirtschafts-, sondern der Grünzone als besonderer Bauzone zugewiesen. Diese Zuordnung kann im Baubewilligungsverfahren nur ausnahmsweise akzessorisch überprüft werden. Ob die Voraussetzungen dafür vorliegen, kann offenbleiben:

Zumindest auf Aarauer Stadtgebiet ist die streitige Grünzone von Bauzonen umgeben (Wohnzone im Norden, Zone für öffentliche Bauten im Osten); auch gemäss dem kantonalen Richtplan liegt sie vollständig im Siedlungsgebiet. Aufgrund ihrer Lage ist davon auszugehen, dass sie in erster Linie dazu dient, einen Grünstreifen entlang dem Häsibach bis zur Aare zu erhalten; dies ermöglicht eine künftige Renaturierung des Häsibachs. Dieser Zweck dient dem Erhalt eines besonderen ökologischen Potenzials im Siedlungsgebiet und kommt (als grüner Korridor bis zur Aare) auch der nördlich angrenzenden Wohnzone zugute. Insofern erscheint die Zuordnung zur Bauzone aus Sicht des Bundesrechts zulässig.

2.5. Ob ein Bauvorhaben innerhalb der Bauzone zonenkonform ist oder ausnahmsweise bewilligt werden kann, beurteilt sich nach selbstständigem kantonalem bzw. kommunalem Recht. Dessen Auslegung und Anwendung prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots.

Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 136 I 316 E. 2.2.2 S. 318 f. mit Hinweisen).

2.5.1. Die Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach § 32 Abs. 2 lit. a-c BNO keine abschliessende Aufzählung der in den Grünzonen zulässigen Bauten enthält, sondern der Stadtrat

(unter gewissen Voraussetzungen) auch Bauten und Anlagen in den nicht ausdrücklich aufgezählten Grünzonen bewilligen kann, lässt sich auf den ersten Satz von Abs. 2 stützen (der sonst überflüssig erschiene) und widerspricht auch nicht offensichtlich Abs. 1, der die Freihaltung lediglich als überwiegenden Zweck nennt. Die vom Verwaltungsgericht aus dem Freihaltezweck abgeleiteten Kriterien für die Ermessensausübung des Stadtrats verhindern, dass unbeschränkt Bauten und Anlagen in Freihaltungszonen bewilligt werden dürfen. Unter diesen Umständen liegt jedenfalls keine Willkür vor.

2.5.2. Auch die Anwendung der so ausgelegten Norm prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur auf Willkür hin. Die ausführlichen Erwägungen des Verwaltungsgerichts (in E. 1.4.5) sind unter diesem Blickwinkel nicht zu beanstanden.

3.

Der Beschwerdeführer erhebt weitere Einwände gegen das Bauvorhaben: Verschiedene technische Voraussetzungen seien nicht oder ungenügend abgeklärt worden, was §§ 60 ff. BauG/AG verletze. Das Bauvorhaben komme in eine Grundwasserschutzzone (recte: Gewässerschutzbereich Au) zu liegen und könne die Durchflusskapazität des Grundwassers beeinträchtigen; die Baugrundqualität sei nicht abgeklärt worden, insbesondere drohe eine Beeinträchtigung der Hangstabilität der Kantonsstrasse und der Liegenschaft des Beschwerdeführers (Erlinsbacherstrasse 121). Die Höhenkote des projektierten Beckens sei nicht nachvollziehbar. Es bestehe auch keine Abklärung betreffend Überlaufsicherung bei einer Überflutung und das Netz sei schon heute überlastet. Schliesslich müsse das Bauprojekt mit weiteren geplanten Vorhaben in der Umgebung koordiniert werden (Amphibienteichanlage, Renaturierung des Häsibachs).

Das Verwaltungsgericht hat sich (in E. 2.2 bis E. 2.4) ausführlich mit diesen Einwänden auseinandergesetzt und dargelegt, weshalb das Projekt - unter Berücksichtigung der verfügbaren Auflagen und Bedingungen - den Anforderungen des Bau-, Umwelt- und Gewässerschutzrechts genügt. Der Beschwerdeführer setzt sich mit diesen Erwägungen nicht auseinander und zeigt nicht auf, inwiefern diese auf einer offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung, einer falschen Anwendung von Bundesrecht oder einer willkürlichen Handhabung von kantonalem Recht beruhen; dies liegt auch nicht auf der Hand. Damit ist auf diese Rügen mangels hinreichender Begründung (Art. 42 Abs. 1 und 2 sowie Art. 106 Abs. 2 BGG) nicht einzutreten.

4.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG) und sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Stadtrat Aarau, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Juni 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber