

4.

Das Verwaltungsgericht hat weiter festgehalten, dass die Bleiwiese zum Stichtag nicht grob erschlossen war und der Beschwerdeführer auch nicht nachgewiesen habe, erhebliche Investitionen für die Erschliessung und Überbauung seines Landes aufgewendet zu haben.

4.1.

Der Beschwerdeführer bringt dagegen nur vor, dass eine Erschliessung möglich gewesen sei, nicht aber, dass sie bereits bestand. Soweit er der Gemeinde X. vorwirft, ihrer Erschliessungspflicht nicht nachgekommen zu sein, kann auf den Rückweisungsentscheid vom 14. März 2008 verwiesen werden.

4.2.

Hinzu kommt, dass die Parzelle Nr. Z. am Stichtag (März 1996) stark hochwassergefährdet war. Noch heute, nach den im Jahr 2003 von Kanton und Gemeinde durchgeführten Hochwasserschutzmassnahmen, weist die Bleiwiese ein Schutzdefizit auf und wurde deshalb von der Schätzungskommission als nicht baureif betrachtet.)

34 Zonenkonformität einer Einkaufsanlage in der Industriezone

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 1. Juli 2009 in Sachen X. AG gegen Beschluss des Gemeinderats Seon (Sprungbeschwerde; WBE.2008.152).

Aus den Erwägungen

1.

Die Beschwerdeführerin plant auf der Parzelle Nr. 1947 den Neubau einer Filiale mit einer Verkaufsfläche von rund 1'198 m² und 111 Parkplätzen. Hinzu kommen verschiedene Nebenräume und Abstellplätze für Velos und Mofas. Die Zufahrt zur geplanten Verkaufsstelle soll über die Industriestrasse "Birren" erfolgen, die in einem Abstand von rund 105 m zum Baugrundstück in die Lenzburgerstrasse (K 249) mündet.

Die Bauparzelle liegt gemäss Bauzonen- und Kulturlandplan der Gemeinde Seon vom 23. November 2001 / 26. August 2003 in der Industriezone.

2. (...)

3.

3.1.-3.3. (...)

3.4.

3.4.1.

Das RPG erlaubt es den Kantonen, neben den in den Art. 15 – 17 RPG ausdrücklich genannten weitere Zonen vorzusehen. In der Ausgestaltung und Ergänzung der vom RPG geregelten Nutzungsarten kommt den Kantonen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, wobei sie an die bundesrechtliche Grundordnung gebunden bleiben. Die Gestaltungsfreiheit der Kantone wird begrenzt durch den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, durch das Konzentrationsprinzip, das die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten verbietet, und durch die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (zum Ganzen Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG], Bern 2006, Art. 18 N 4 ff.).

Nach § 15 Abs. 2 BauG können die Gemeinden innerhalb der Bauzone namentlich Wohn-, Kern-, Gewerbe-, Industriezonen und Zonen für öffentliche Bauten 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 KV); 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 das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung gemeinderätlicher Entscheide zurückzuhalten hat, soweit es bei den zu entscheidenden Fragen um rein lokale Anliegen und ört-

lich-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 (AGVE 2005, S. 152; 2003, S. 190). Wo eine Norm der rechtsanwendenden Behörde Ermessen einräumt, ist die Gemeindebehörde bei der Ermessensbetätigung ausserdem an die Verfassung, insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und an die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen, gebunden (Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 441).

3.4.2.

Nach § 12 Abs. 1 der Bauordnung der Gemeinde Seon vom 23. November 2001 / 26. August 2003 (BO) ist die Industriezone bestimmt für mässig und stark störende Industrie- und Gewerbebetriebe. Wohnungen sind nur für den Betriebsinhaber sowie für betrieblich an den Standort gebundenes Personal gestattet. Eine Umschreibung dessen, was unter mässig und stark störenden Industrie- und Gewerbebetrieben zu verstehen ist, enthält das lokale Recht nicht. Die genaue Bedeutung von § 12 Abs. 1 BO ist daher durch Auslegung zu bestimmen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Auslegung vom Wortlaut auszugehen, doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung weiterer Auslegungselemente, wie der Gesetzessystematik, der Entstehungsgeschichte der Norm oder der Wertung, die der Gesetzesbestimmung zugrunde liegt (vgl. BGE 128 I 40 f.; BGE vom 21. März 2000, in: ZBl 102/2001,

S. 84; BGE 125 II 525; AGVE 2003, S. 191 f., je mit Hinw.; zum Ganzen auch Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., Rz. 216 ff.).

Der Wortlaut von § 12 Abs. 1 BO führt zu keinem eindeutigen Auslegungsergebnis. Während sich der Begriff der Industrie nach herkömmlichem Sprachgebrauch auf die Produktion und Weiterverarbeitung von Waren und Gütern bezieht, kann der Begriff des Gewerbes je nach Sprachverständnis in einem engeren oder einem weiteren Sinn verwendet werden. In einem engeren Sinn fallen darunter nur Betriebe, die der Bearbeitung oder Verarbeitung von Stoffen aller Art mit Hilfe von Maschinen oder anderen technischen Hilfsmitteln dienen (so ZBl 81/1980, S. 258; 90/1989, S. 211), nicht aber Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe. In einem weiteren Sinn umfasst der Begriff des Gewerbes jede wirtschaftliche Tätigkeit, die auf eigene Rechnung, eigene Verantwortung und auf Dauer mit der Absicht zur Gewinnerzielung betrieben wird (so <http://de.wikipedia.org/wiki/Gewerbe>). Darunter fielen auch Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe.

Auch die Gesetzessystematik lässt mehrere Deutungen zu. Zwar hat der Gesetzgeber in den §§ 10 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 BO terminologisch zwischen Gewerbe, Dienstleistungsbetrieben und Läden unterschieden, was darauf hinweisen könnte, dass er den Begriff des Gewerbes und der Industrie in § 12 Abs. 1 BO in einem engen Sinn verwenden wollte und darunter nur produzierende und weiterverarbeitende Betriebe verstand. Allerdings legt § 7 Abs. 1 BO den gegenteiligen Schluss nahe, werden doch hier mit dem Begriff des "mässig störenden Gewerbes" offenbar auch Verkaufsgeschäfte eingefangen, von denen sich einige in der Kernzone befinden (so etwa Coop, Volg und Intersport [...]).

Dagegen kann sich die Auffassung des Gemeinderats, wonach reine Verkaufsgeschäfte in der Industriezone unzulässig sind, auf die Entstehungsgeschichte stützen. Im Planungsbericht vom 31. Oktober 2001 zur Anpassung der Bauordnung an das neue Baugesetz, Teiländerungen Bauzonen- und Kulturlandplan, wurde ausdrücklich festgehalten, in den Industriezonen seien wegen ihrer peripheren Lage in Bezug auf den Ortskern weiterhin keine Einkaufsanlagen zulässig, ausser Fabrikläden, die als Bestandteile von Industriebauten

gelten würden (...). Die gleiche Zielsetzung ergibt sich aus dem Regionalen Entwicklungskonzept für die Region Seetal aus dem Jahr 2006 (...), wo explizit festgehalten wird, der Einkauf für den täglichen Bedarf [...] solle in den peripheren Arbeitsplatzgebieten ausgeschlossen werden (...).

Zum gleichen Auslegungsergebnis führt auch eine teleologische Betrachtung: Zwar dürfen in Industriezonen unter *immissionsrechtlichen* Gesichtspunkten auch Betriebe errichtet werden, die nur mässig stören (sog. Recht zur Minderausnutzung; vgl. Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, §§ 130-33 N 10a), hinter dem Verbot von Verkaufsgeschäften in Industriezonen kann gleichwohl ein legitimes planerisches Anliegen stecken. So kann ein berechtigtes Ziel des Gesetzgebers darin bestehen zu verhindern, dass die Ortszentren durch den Bau von abseits gelegenen Verkaufsgeschäften entleert oder in ihrer Lebensfähigkeit beeinträchtigt werden. Gegenstand der Raumplanung darf somit mindestens in gewissen Schranken auch die Konsumversorgung der Wohngebiete sein (vgl. auch BGE 116 Ia 428 ff.). Ein Vorhaben der streitbetroffenen Art, das mit seinem Sortiment an Nahrungs- und Genussmitteln sowie an Ge- und Verbrauchsgütern den kurz- und mittelfristigen Bedarf von Endverbrauchern abdeckt, ist geeignet, diese vom Ortszentrum weg in die Industriezone zu locken und so (über das Absterben zentral gelegener Betriebe) die Güterversorgung im Ortszentrum in Frage zu stellen. Ein weiteres berechtigtes planerisches Interesse besteht darin, gewerbliche und industrielle Betriebe, die wegen ihrer Auswirkungen auf die Umwelt und/oder wegen ihres grösseren Raumbedarfs auf die Industriezone angewiesen sind, vor einer Verdrängung durch reine Verkaufsgeschäfte zu schützen, zumal solche auch in anderen Zonen betrieben werden können. Gemäss dem Planungsbericht handelt es sich bei den Industriezonen Birren und Eggliswil um die einzigen beiden Industriegebiete mit regionaler Bedeutung für das Seetal. In den Gemeinden mit Seeanstoss sei aus Landschaftsgründen bewusst auf die Ausscheidung von Industriezonen verzichtet worden (...). Da somit das regionale Angebot an Zonen beschränkt ist, in denen sich Betriebe mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt und/oder

grossen Raumbedarf niederlassen können, kann sich die Fernhaltung von Verkaufsgeschäften, die entweder weniger Immissionen verursachen oder geringeren Raumbedarf haben, auf ein berechtigtes raumplanerisches Interesse stützen.

Zwar lässt sich anführen, dass ein Verkaufsgeschäft wie das geplante, bei dem das Einzugsgebiet der Kundschaft über den lokalen Bereich hinausgeht, infolge des Verkehrsaufkommens in einer peripheren Industriezone besser aufgehoben wäre als im Ortskern, eine Gemeinde ist jedoch grundsätzlich nicht verpflichtet, auf ihrem Gebiet jede beliebige Nutzung zuzulassen. Soweit es planerische oder infrastrukturelle Gründe rechtfertigen, können Gemeinden auch in Industrie- und Gewerbebezonen bestimmte Betriebsarten (zum Beispiel Einkaufsanlagen) ausschliessen (vgl. auch Christoph Fritzsche / Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4. Aufl., Zürich 2006, Ziff. 3-15).

Für die Ansicht des Gemeinderats, wonach reine Verkaufsgeschäfte in der Industriezone nicht zulässig sind, sprechen somit das historische und das teleologische Element. Mit Wortlaut und Gesetzessystematik lässt sich das Auslegungsergebnis zumindest vereinbaren. Der angefochtene Beschluss beruht somit auf einer vertretbaren Auslegung des kommunalen Rechts. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Gemeinderat anfänglich selber davon ausgegangen war, das Vorhaben lasse sich in baurechtlicher Hinsicht nicht verhindern (...). Nach der Konzeption des Baugesetzes können verbindliche Zusagen nur noch als Vorentscheid im Sinn von § 62 BauG ergehen (vgl. auch BGE 117 Ia 288 f.). Das gilt jedenfalls solange, als Dritte davon betroffen sind (vgl. Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, Diss., Zürich 1998, § 38 N 36; Zimmerlin, a.a.O., § 152 N 9). Im konkreten Fall fehlt es an einem förmlichen Vorentscheid, der auch gegenüber den Einsprechern verbindlich werden könnte.

35 Voranfrage i.S.v. § 28 AbauV

- **Zulässiger Gegenstand**
- **Befangenheit der mit der Voranfrage befassten Baukommission**