

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00709 vom 5. Februar 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-02-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00709

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00709 du 5 février 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00709 del 5 febbraio 2014

Regeste

Gewässerschutz / Abwasserentsorgung | Pflicht zur Erstellung eines Kanalisationsanschlusses / Verweigerung der Bewilligung für eine Kleinabwasserreinigungsanlage (KLARA): Zumutbarkeit des Kanalisationsanschlusses. In Gebieten, die keiner Bauzone zugeschrieben sind und für die keine Kanalisation erstellt worden ist, besteht eine Pflicht zum Anschluss an die Kanalisation wenn dies zweckmässig und zumutbar ist (E. 3.3). Der Gesetzgeber hat dem öffentlichen Interesse am Anschluss an die öffentliche Kanalisation ausdrücklich ein hohes Gewicht beigemessen. Dies ist bei der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen (E. 5.4). Ein Vergleich der Anschlusskosten mit jenen einer alternativen, gewässerschutzkonformen Lösung ist nicht nur dann angebracht, wenn der Richtwert gemäss kantonaler Richtlinie überschritten wird (E. 5.5.7). Vorliegend übersteigen die Anschlusskosten die behaupteten Kosten für eine KLARA um ein Vielfaches. Ohne deren Prüfung kann der Kanalisationsanschluss daher nicht ohne Weiteres als zumutbar betrachtet werden (E. 5.5.8). Teilweise Gutheissung / Rückweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 in Verbindung mit § 19 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde gegen den Rekursentscheid der Baudirektion zuständig. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Der Entscheid, ob ein solcher angeordnet werden soll, steht im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine dahingehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht ermittelt werden können. Die Durchführung eines Augenscheins ist somit nur geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen vor Ort Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen (RB 1995 Nr. 12 mit Hinweisen).

E. 2.2

Der Beschwerdeführer legt nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern ein Augenschein zur Klärung der sachlichen Grundlagen beitragen könnte. Der Beschwerdeführer weist zwar auf spezielle Verhältnisse vor Ort hin. Dabei bezieht er sich aber – soweit ersichtlich – auf Umstände, die oberirdisch nicht in Erscheinung treten und

somit an einem Augenschein nicht ermittelt werden könnten. Insbesondere können mögliche Hindernisse und Schwierigkeiten beim Leitungsbau an einem Augenschein nicht aufgezeigt werden. Das Verwaltungsgericht kann deshalb auf dessen Durchführung verzichten.

E. 2.3

Aus denselben Gründen durfte auch die Vorinstanz auf die Durchführung eines Augenscheins verzichten. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist darin keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erblicken.

E. 3.1

Die beiden Wohngebäude Vers.-Nrn. 01 und 02 des Beschwerdeführers befinden sich in der Landwirtschaftszone. Die Vorinstanz hat zutreffend auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen hingewiesen (Art. 11 f. des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 [GSchG] und Art. 12 Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV]).

E. 3.2

Die zutreffende Feststellung der Vorinstanz, der Betrieb des Beschwerdeführers sei kein von der Anschlusspflicht befreiter Landwirtschaftsbetrieb mit erheblichem Rindvieh- oder Schweinebestand im Sinn von Art. 12 Abs. 4 GSchG, wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Seine Behauptung, es sei ein Leichtes, den Rindviehbestand derart zu erhöhen, dass die gemäss Art. 12 Abs. 3 GSchV erforderlichen acht Düngergrossvieheinheiten (vgl. dazu VGr, 9. Juli 2008, VB.2008.00116, E. 11.2) erreicht würden, ändert daran nichts. Zum einen bleibt die Behauptung unsubstanziert. Zum anderen ergibt sich daraus keinerlei Anhaltspunkt, dass eine derartige Erhöhung absehbar wäre. Dies wäre jedoch erforderlich, um aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf die angefochtene Massnahme verzichten zu können. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer bereits im April 2011 aufgefordert worden war, bis spätestens 30. Juni 2012 ein bewilligungsfähiges Sanierungsprojekt für die häusliche Abwasserentsorgung oder den Nachweis über den vorhandenen Rindviehbestand von mindestens acht Düngergrossvieheinheiten und der entsprechend erforderlichen Hofdüngerkapazität einzureichen.

E. 3.3

Die Vorinstanz kam so zu Recht zum Schluss, eine Anschlusspflicht könne sich vorliegend nur aus Art. 11 Abs. 2 lit. c GSchG ergeben, wonach in Gebieten, die keiner Bauzone zugeschrieben sind und für die keine Kanalisation erstellt worden ist, eine Pflicht zum Anschluss an die öffentliche Kanalisation besteht, wenn dies zweckmässig und zumutbar ist. Die Vorinstanz hielt diese beiden Voraussetzungen mit dem Beschwerdegegner für erfüllt, während der Beschwerdeführer geltend macht, ein Anschluss an die Kanalisation sei vorliegend weder zweckmässig (dazu nachfolgend, E. 4) noch verhältnismässig (E. 5).

E. 3.4

Das Verwaltungsgericht kann den Entscheid über die Zweckmässigkeit und die Zumutbarkeit des Anschlusses bzw. der Anschlusskosten nur auf Rechtsverletzungen hin überprüfen (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Es überprüft, ob die Vorinstanzen ihr Ermessen korrekt und gesetzeskonform gehandhabt haben. Dies ist der Fall, wenn alle für den Entscheid sachlich massgebenden Gesichtspunkte beurteilt und gewürdigt worden sind. Das Ermessen muss mit anderen Worten stets pflichtgemäss

ausgeübt werden. Die Behörde muss insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen befolgen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden zu beachten (VGr, 9. Juli 2008, VB.2008.00116, E. 11.3; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 441).

E. 4

Der Anschluss an die öffentliche Kanalisation ist im Sinn von Art. 11 Abs. 2 lit. c GSchG zweckmässig, "wenn er sich einwandfrei und mit normalem baulichem Aufwand herstellen lässt" (Art. 12 Abs. 1 lit. a GSchV).

E. 4.1

Der Beschwerdeführer bestreitet die Zweckmässigkeit eines Anschlusses an die Kanalisation mit dem Hinweis auf "mögliche bauliche und technische Schwierigkeiten". Der Beschwerdeführer vermag damit aber nicht dazulegen, dass – entgegen der Feststellung der Vorinstanz – ungewöhnliche Schwierigkeiten oder Risiken bestehen.

E. 4.2

Die Vorinstanz hat zutreffend darauf hingewiesen, dass nicht nur das AWEL als Fachbehörde, sondern auch die vom Beschwerdeführer beigezogene D AG nicht auf spezifische Schwierigkeiten hingewiesen habe, die einen übermässigen baulichen Aufwand zur Folge hätten. Die Unterquerung einer Strasse, einer Eternitleitung und des E-Bachs stellt die Zweckmässigkeit eines Anschlusses an die Kanalisation nicht infrage. Auch die im Beschwerdeverfahren neu eingereichte Offerte der F AG vom 11. Oktober 2013 lässt keine Rückschlüsse darauf zu, dass sich der Anschluss nicht mit normalem baulichem Aufwand herstellen lässt (vgl. dazu auch Veronika Huber-Wälchli/Peter M. Keller, Rechtsprechung zum Gewässerschutzgesetz 2003–2012, in: URP 2013, S. 201 ff., 219 f. mit Hinweisen).

E. 5

Zumutbarkeit im Sinn von Art. 11 Abs. 2 lit. c GSchG liegt vor, "wenn die Kosten des Anschlusses diejenigen für vergleichbare Anschlüsse innerhalb der Bauzone nicht wesentlich überschreiten" (Art. 12 Abs. 1 lit. b GSchV).

E. 5.1

Wie die Zweckmässigkeit ist auch die Zumutbarkeit im Sinn von Art. 11 Abs. 2 lit. c GSchG nach den Massstäben des Gesetzes zu beurteilen. Dem gesetzgeberischen Willen entspricht die generelle Anschlusspflicht (vgl. Botschaft vom 29. April 1987 zur Volksinitiative "zur Rettung unserer Gewässer" und zur Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer [BBl 1987 II 1061, 1115]; VGr, 9. Juli 2008, VB.2008.00116, E. 11.3), die sich auch mit der Notwendigkeit zur Finanzierung der Entsorgungsanlagen und mit der Rechtsgleichheit begründen lässt (BGr, 7. Mai 2001, 1A.1/2001, E. 3a). Eine rechtsgleiche Beurteilung der Anschlusspflicht wird dadurch gefördert, dass sich die zürcherische Verwaltungspraxis dabei auf die vom AWEL herausgegebenen Richtlinien betreffend die Anschlusspflicht von Liegenschaften an die private und öffentliche Kanalisation (im Folgenden: "Richtlinien") stützt (VGr, 9. Juli 2008, VB.2008.00116, E. 11.3; 11. September 2003, VB.2003.000174, E. 3b und 6a). Der Beschwerdegegner wendete im vorliegenden Fall die Richtlinien, Stand 2011, an. Diese unterscheiden sich von der aktuellen Fassung, Stand 2013 (publiziert auf www.awel.zh.ch) ausschliesslich darin,

dass sie unter Ziff. 4 lit. d als Grund für eine Herabsetzung der zumutbaren Kosten noch besonders schlechte wirtschaftliche Verhältnisse des Grundeigentümers erwähnte. In diesen Fällen bestehe die Möglichkeit der Gewährung eines staatlichen Beitrags, sofern die Gemeinde ebenfalls einen ihrem Interesse und ihrer Finanzkraft angemessenen Betrag leiste.

E. 5.2

Gemäss Ziff. 4 lit. a der Richtlinien betragen die zumutbaren Anschlusskosten für Wohnhäuser im Normalfall maximal Fr. 7'540.- pro Einwohnergleichwert (Normwert max). Der Einwohnergleichwert (EG) entspricht dabei der Anzahl Schlaf-, Wohn- und Arbeitsräume eines Wohnhauses (ohne Küche, Bad, WC etc.). Die Richtlinien sehen vor, dass dieser Wert auf minimal Fr. 5'800.- pro EG herabgesetzt bzw. auf maximal Fr. 13'900.- pro EG erhöht werden kann (Ziff. 4 lit. b und d der Richtlinien).

E. 5.3

Der Beschwerdegegner ging von zwölf anrechenbaren Zimmern aus, was zu einem vom Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren nicht beanstandeten EG von zwölf führt. Sodann berechnete der Beschwerdegegner die zumutbaren Anschlusskosten auf der Basis von Fr. 5'800.- pro EG. So ergaben sich zumutbare Anschlusskosten von Fr. 69'600.-.

E. 5.4

Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, mit der Reduktion des Normwerts auf Fr. 5'800.- pro EG sei seinen schlechten finanziellen Verhältnissen nicht hinreichend Rechnung getragen worden. Die vom AWEL errechneten "zumutbaren Kosten" würden seine persönlichen finanziellen Möglichkeiten bei Weitem übersteigen. Der Beschwerdeführer verkennt die Bedeutung der generellen Anschlusspflicht (vgl. vorstehend, E. 5.1). Entgegen seiner Auffassung müssen die persönlichen Verhältnisse keine Reduktion unter den Wert von Fr. 5'800.- pro EG ermöglichen. Zwar dürfen die wirtschaftlichen Verhältnisse Betroffener in einem gewissen Umfang mitberücksichtigt werden. Dies kann jedoch nicht dazu führen, dass die Anschlusspflicht bei schlechten wirtschaftlichen Verhältnissen praktisch entfällt. Vielmehr hat der Gesetzgeber dem öffentlichen Interesse am Anschluss an die öffentliche Kanalisation ausdrücklich ein hohes Gewicht beigemessen. Dem ist bei der vorzunehmenden Verhältnismässigkeitsprüfung Rechnung zu tragen (vgl. auch Simone Kohler, Vorsorgliche Emissionsbegrenzung und Kanalisationsanschlusspflicht im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips, in: URP 2010, S. 297 ff., 314 f.). Die vom Beschwerdegegner gestützt auf die erwähnten Richtlinien vorgenommene Beurteilung ist insofern nicht zu beanstanden. Die im Beschwerdeverfahren eingereichte Bestätigung des Gemeinderats B, wonach die Umsetzung des Projekts Siedlungsentwässerung der beschwerdeführerischen Liegenschaft – aufgrund der eingereichten Steuererklärung 2011 – die aktuellen finanziellen Möglichkeiten des Beschwerdeführers übersteigen würden, vermag daran nach dem Gesagten nichts Wesentliches zu ändern.

E. 5.5

Der Beschwerdeführer macht geltend, die festgelegten zumutbaren Anschlusskosten von Fr. 69'600.- würden aufgrund bestehender Ausführungsrisiken, hoher Anschlussgebühren und weiterer unvermeidbarer Kosten voraussichtlich erreicht oder überschritten.

E. 5.5.1

Zunächst bestehen wie erwähnt (E. 4.2) keine Anhaltspunkte, dass besondere Risiken eine wesentliche Verteuerung bewirken könnten. Mittlerweile liegen zwei vom Beschwerdeführer eingereichte Offerten für Fr. 40'145.- bzw. Fr. 44'135.30 vor. Der Beschwerdegegner durfte demnach von ausgewiesenen Anschlusskosten von rund Fr. 48'000.- ausgehen. Dabei berücksichtigte er einen Beitrag an die erste Bauetappe von rund Fr. 8'000.-. Wird der Berechnung das zweite vom Beschwerdeführer eingereichte Gutachten zugrunde gelegt, ergeben sich Anschlusskosten von gut Fr. 52'000.-.

E. 5.5.2

Die Vorinstanz liess offen, ob bzw. in welchem Umfang die vom Beschwerdeführer behaupteten weiteren unvermeidbaren Kosten in der Höhe von Fr. 11'000.- zu berücksichtigen sind. Auch unter Einbezug dieser Kosten würden die zumutbaren Anschlusskosten von Fr. 69'600 nicht erreicht.

E. 5.5.3

Dies ändert sich, wenn die Anschlussgebühren, die sich vorliegend auf Fr. 18'860.70 belaufen würden, miteinbezogen würden. Gemäss den Richtlinien und der darauf abstellenden bisherigen Praxis des Verwaltungsgerichts gehören die Anschlussgebühren jedoch ausdrücklich nicht zu den Anschlusskosten im Sinn von Art. 12 Abs. 1 lit. b GSchV (Ziff. 4 der Richtlinien; VGr, 9. Juli 2008, VB.2008.00116, E. 11.3.2).

E. 5.5.4

Das Verwaltungsgericht hat die Anwendung der Richtlinien bisher nie beanstandet. Trotzdem ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der in Anwendung der Richtlinien ergangene Entscheid den bundesrechtlichen Vorgaben genügt. Die Nichtberücksichtigung der Anschlussgebühr wurde vom Verwaltungsgericht als mit Art. 12 Abs. 1 lit. b GSchV vereinbar erklärt, weil nach dieser Bestimmung auf die Mehrkosten gegenüber Anschlüssen in der Bauzone abzustellen sei und die Anschlussgebühren auch in der Bauzone anfallen würden (VGr, 11. September 2003, VB.2003.00174, E. 6c; 4. Dezember 2002, VB.2002.00206, E. 4a/bb = URP 2003, S. 252 ff.). Das Bundesgericht hat demgegenüber mit Urteil vom 17. August 2006 festgehalten, es sei auf die Summe der tatsächlich zu tragenden Kosten abzustellen. Dass auch Grundeigentümer in Bauzonen eine Anschlussgebühr zu entrichten hätten, rechtfertige nicht, die Anschlussgebühr unberücksichtigt zu lassen, zumal die Höhe und die Berechnungsweise dieser Gebühr stark differieren könne, je nachdem, ob sich ein Gebäude in oder ausserhalb einer Bauzone befinde (BGE 132 II 515 E. 4; vgl. auch Huber-Wälchli/Keller, S. 221). Dieser bundesgerichtlichen Auffassung ist zuzustimmen. Im vorliegenden Fall sieht die kommunale Tarifordnung der Anschlussgebühren (Verordnung über Beiträge und Gebühren an Abwasseranlagen, Anhang 2 zum Gebührenreglement) denn auch unterschiedliche Berechnungsweisen vor.

E. 5.5.5

Unter Einbezug der Anschlussgebühren in der Höhe von knapp Fr. 19'000.- liegen die voraussichtlichen Anschlusskosten nach dem Gesagten im Bereich des nach den Richtlinien ermittelten zumutbaren Betrags von rund Fr. 69'600.- und dürften diesen sogar überschreiten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass damit ohne Weiteres von der Unzumutbarkeit der Anschlusskosten auszugehen wäre. Da die Richtlinien nämlich ausdrücklich davon ausgehen, dass die Anschlussgebühren nicht mit einzuberechnen sind, kann für die Grenze zur Unzumutbarkeit der Anschlusskosten inklusive Anschlussgebühren

nicht auf den Wert gemäss den Richtlinien abgestellt werden. Vielmehr ist eine direkt gestützt auf die anwendbaren bundesrechtlichen Bestimmungen (Art. 11 Abs. 2 lit. c GSchG, Art. 12 Abs. 1 lit. b GSchV) gestützte Beurteilung vorzunehmen.

E. 5.5.6

Wird die Anschlussgebühr miteinbezogen, was bei einem Vergleich mit der bundesgerichtlichen Praxis notwendig ist (vgl. VGr, 4. Dezember 2002, VB.2002.00206, E. 4a/bb = URP 2003, S. 252 ff.), ist vorliegend nach dem Gesagten von Anschlusskosten in der Höhe von rund Fr. 6'000.- pro EG auszugehen. Dies erscheint im Licht der Praxis des Bundesgerichts (vgl. BGE 132 II 515 E. 5 mit Hinweisen) als hoch, zumal der Beschwerdegegner anerkennt, dass den besonderen Umständen, insbesondere den finanziellen Verhältnissen des Beschwerdeführers, Rechnung zu tragen sei (vgl. auch VGr, 4. Dezember 2002, VB.2002.00206, E. 4c/cc mit Hinweisen = URP 2003, S. 252 ff.). Jedenfalls verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip unter diesen Umständen nach einer Prüfung der vom Beschwerdeführer beantragten Erstellung einer KLARA (vgl. VGr, 11. September 2003, VB.2003.00174, E. 3b mit Hinweisen). Die Richtlinien tragen dem nicht hinreichend Rechnung, wenn sie den Vergleich der Anschlusskosten mit den Kosten für eine dezentrale gewässerschutzkonforme Abwasserreinigungsanlage nur vorsehen, wenn der Normwert max von Fr. 7'540.- pro EG überschritten wird (Richtlinien, Ziff. 4 lit. c). Dass dieses Kriterium nur in solchen Fällen zu berücksichtigen ist, ergibt sich nicht aus dem Urteil VB.2002.00206 vom 4. Dezember 2002, wovon bei der Revision der Richtlinien im Jahr 2005 offenbar ausgegangen wurde (vgl. das Gutachten von Hans Maurer vom 18. Juli 2005 zu ausgewählten Rechtsfragen im Zusammenhang mit den AWEL-Richtlinien betreffend die Anschlusspflicht von Liegenschaften an die private und öffentliche Kanalisation, Rz. 14 [publiziert auf www.awel.zg.ch]).

E. 5.5.7

Das Verwaltungsgericht hielt im erwähnten Urteil vom 4. Dezember 2002 (VB.2002.000206) fest, die zu erwartenden Anschlusskosten lägen zwar unterhalb des in den Richtlinien vorgesehenen Höchstwerts, jedoch über dem von diesen vorgesehenen Richtwert (Normwert max) gemäss Ziff. 4 lit. a der Richtlinien. Damit lägen die Kosten in einem Bereich, in dem ihre Zumutbarkeit detailliert zu prüfen sei, wobei insbesondere die Kosten alternativer, gesetzeskonformer Lösungen in die Erwägungen einzubeziehen seien. Die Mehrkosten des Kanalisationsanschlusses gegenüber einer alternativen Lösung betrügen rund 100 % und lägen damit deutlich über den vom BUWAL für zumutbar erklärten 15 bis 20 % (VGr, 4. Dezember 2002, VB.2002.00206, E. 4d/bb = URP 2003, S. 252 ff.). Daraus kann nicht abgeleitet werden, ein Vergleich der Kosten eines Kanalisationsanschlusses mit jenen einer alternativen, gesetzeskonformen Lösung sei nur dann angebracht, wenn der Normwert max gemäss Ziff. 4 lit. a der Richtlinien überschritten wird. Angesichts der grundsätzlichen Anschlusspflicht ist zwar bei mässigen Anschlusskosten selbst dann auf einem Anschluss zu beharren, wenn eine allfällige Alternativlösung mit noch geringeren Kosten verbunden wäre (VGr, 4. Dezember 2002, VB.2002.00206, E. 4d/cc = URP 2003, S. 252 ff.). Insofern mag es zu rechtfertigen sein, im unteren Bereich der zumutbaren Anschlusskosten gemäss den Richtlinien die Zumutbarkeit auch dann zu bejahen, wenn die Mehrkosten einer dezentralen gewässerschutzkonformen Abwasserreinigungsanlage mehr als 20 % betragen, wie dies die Richtlinien vorsehen (Ziff. 4 lit. c). Sind die Anschlusskosten jedoch beträchtlich und kann die Grundeigentümerschaft dartun, dass eine gewässerschutztechnisch ebenbürtige und

erheblich kostengünstigere Alternativmöglichkeit besteht, können die berechtigten privaten Interessen nicht mit dem blossen Hinweis übergangen werden, die Kosten würden einen bestimmten Pauschalbetrag nicht übersteigen (VGr, 4. Dezember 2002, VB.2002.00206, E. 4d/cc = URP 2003, S. 252 ff.; vgl. auch Regeste in RB 2002 Nr. 87).

E. 5.5.8

Vorliegend macht der Beschwerdeführer geltend, die Kosten für eine KLARA würden sich auf Fr. 12'500.- belaufen. Auch wenn diesbezüglich noch weitere Kosten mit einzuberechnen wären, belaufen sich die zu erwartenden Anschlusskosten mindestens auf das Dreifache. Diese sind nach dem Gesagten zudem jedenfalls nicht derart tief, dass sie angesichts der geltend gemachten Alternative von vornherein als zumutbar zu betrachten sind.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.