

Asylunterkunft; Verfahrenskosten

- **Die Umnutzung eines Wohnhauses mit 14 Wohnungen in eine Unterkunft für bis zu 90 Asylsuchende bedarf keiner Baubewilligung (Erw. II/2)**
- **Auferlegung von Verfahrenskosten zu Lasten der Gemeinde, wenn diese selber Beschwerde führt (Erw. III/1)**

Entscheid des Verwaltungsgerichts (VGE) III/73 vom 4. Juni 2015

Aus den Erwägungen

II. ...

2.

2.1.

Der Gemeinderat erteilte am 8. Juni 2012 die Baubewilligung zum Ausbau bzw. zur Sanierung eines Mehrfamilienhauses an der L.-Strasse. In der Folge wurden die projektierten Sanierungs- bzw. Ausbauarbeiten realisiert. Das Mehrfamilienhaus umfasst zwölf 3 ½ - Zimmerwohnungen sowie zwei 5 ½ - Zimmerwohnungen.

Mit Beschluss vom 30. April 2014 erliess der Gemeinderat (nachdem er von der Absicht des DGS erfahren hatte, in der gemieteten Liegenschaft Asylsuchende unterzubringen) ein Verbot, die Wohnungen durch Asylbewerber zu nutzen (Nutzungsverbot). Gleichzeitig ordnete der Gemeinderat an, es sei ein Baugesuch für die beabsichtigte Nutzungsänderung (Eröffnung einer Unterkunft für Asylsuchende) sowie ein Gesuch für eine kantonale Brandschutzbewilligung einzureichen. Auf Beschwerde des Kantons Aargau, DGS, Kantonaler Sozialdienst, hin hob die Vorinstanz den gemeinderätlichen Beschluss am 20. August 2014 auf. Bezüglich der Frage, ob es einer kantonalen Brandschutzbewilligung bedarf, hielt die Vorinstanz fest, dass die Liegenschaft mit dem Bezug der vom DGS gemieteten Wohnungen durch Asylsuchende nicht zu einem "Beherbungsbetrieb" im Sinne §§ 1 und 4 der Brandschutzverordnung vom 23. März 2005 (BSV; SAR 585.113) (Hotel, Pension, Ferienheim und dergleichen) mutiert sei, sondern nach wie vor ein normales Wohnhaus darstelle, das nicht unter die erwähnten Bestimmungen des BSV falle (und damit keiner kantonalen Brandschutzbewilligung bedürfe). Letztlich müsse die Frage jedoch nicht abschliessend geprüft werden, da die Aargauische Gebäudeversicherung in der Zwischenzeit (am 25. Juni 2014) eine kantonale Brandschutzbewilligung ausgestellt und in Ziff. 22 der Bewilligung festgestellt habe, "dass das Mehrfamilienhaus den Anforderungen in Bezug auf den Brandschutz für die vorgesehene Nutzung zur Unterbringung von Asylsuchenden entspricht". Die Beschwerdeführerin stellt weder diese Feststellung in Frage noch äussert sie sich in substantiierter Weise gegen die explizite Begründung der Vorinstanz, wonach es an sich gar keiner kantonalen Brandschutzbewilligung bedurft hätte. Die Frage der kantonalen Brandschutzbewilligung ist gegenstandslos geworden und bildet somit nicht mehr Verfahrensgegenstand. Die Begründung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zielt einzig darauf ab, dass für die umstrittene Nutzung (Asylbewerberunterkunft) ein Baugesuch notwendig sei. Dies gilt es nachfolgend zu prüfen.

2.2.

Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung von 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Alle Bauten und Anlagen und ihre im Hinblick auf die Anliegen der Raumentwicklung, des Umweltschutzes oder der Baupolizei wesentliche Umgestaltung, Erweiterung oder Zweckänderung

sowie die Beseitigung von Gebäuden bedürfen der Bewilligung durch den Gemeinderat (§ 59 Abs. 1 BauG). Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 139 II 139 f.; 120 Ib 384; Urteil des Bundesgerichts vom 27. August 2014 [1C_790/2013], Erw. 2.3.; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2007, S. 426; 2001, S. 288).

Zweckänderungen liegen vor, wenn sich die in einer Baute ausgeübte Nutzung wandelt. Zweck- bzw. Nutzungsänderungen können wegen vermehrter Einwirkungen auf die Umgebung, wegen erhöhter Anforderungen an die Erschliessung oder aus andern Gründen einer baupolizeilichen Bewilligung bedürfen, auch wenn mit ihnen bauliche Änderungen nicht verbunden sind. Ob eine Zweckänderung vorliegt, entscheidet sich durch Vergleich der neuen mit der ursprünglich bewilligten Nutzung (AGVE 1993, S. 357; 1990, S. 246; ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, § 150 N 2d; ANDREAS BAUMANN, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 59 N 17). Auch für Zweckänderungen gilt, dass sie keiner Baubewilligung bedürfen, wenn sie nur nebensächlicher Natur sind. Der Begriff der Zweckänderung ist dabei nicht kleinlich auszulegen. Keine solche Änderung liegt vor, wenn die neue Nutzung weder anderen Bauvorschriften unterliegt noch erhöhte, gegebenenfalls auch neue Gefahren, Nachteile oder Auswirkungen für die Nachbarschaft mit sich bringt (AGVE 1993, S. 357; 1991, S. 544; 1990, S. 246; ZIMMERLIN, a.a.O., § 150 N 3; BAUMANN, a.a.O., § 59 N 17).

2.3.

2.3.1.

Die Vorinstanz qualifizierte die umstrittene Nutzung nicht als baurechtlich relevanten Tatbestand. Intensivierungen der Wohnnutzung seien für sich allein grundsätzlich nicht bewilligungspflichtig. Auch die Art der Bewohner könne als solche nicht von Belang sein; das öffentliche Baurecht müsse an objektive Kriterien anknüpfen. Der Umstand allein, dass eine Wohngelegenheit für Menschen geschaffen werde, die einer sozial auf fälligen Gruppe angehörten, sei – unter dem rein baupolizeilichen Gesichtspunkt – nicht relevant. Anders würde es sich verhalten, wenn zu einer Nutzungsart übergegangen werde, die nicht mehr dem Wohnen im eigentlichen Sinne zugerechnet werden könne, was auf Asylunterkünfte der vorliegenden Art jedoch nicht zutreffe. Eine AZ-widrige Übernutzung liege ebenfalls nicht vor. Durch die Ausnützungsziffer werde zwar die zulässige Bruttogeschossfläche, nicht aber eine Bewohnernutzungsichte eingeschränkt. Schliesslich liege auch kein Grund vor, die Baubewilligung vom 8. Juni 2012, von der bereits Gebrauch gemacht worden sei, zu widerrufen.

2.3.2.

Die Beschwerdeführerin bringt demgegenüber vor, im konkreten Fall nehme die Zahl der das Mehrfamilienhaus nutzenden Menschen markant zu. In AGVE 1994, S. 367 ff. sei bezüglich einer Asylunterkunft auf die Bewohnerdichte abgestellt worden und die Zonenkonformität in einer "W2 dicht" für 97 Personen verneint worden. Vorliegend könne keine Rede von einer gewöhnlichen Wohnnutzung sein, da es sich um eine betreute Asylbewerberunterkunft handle. Die deutliche Steigerung der Bewohnerdichte sprengte den von § 6 Abs. 1 BNO vorgegebenen Wohnanteil von 0.40 in der Zone WG 3A deutlich. Die Vorinstanz verletze die Begründungspflicht, wenn sie ohne nähere Begründung behaupte, es liege keine AZ-widrige Übernutzung vor. Mit der Nutzungsänderung entstehe eine unerwünschte Nutzungsichte, die baubewilligungspflichtig sei. Im Zusammenhang mit einem Widerruf (der Baubewilligung vom 8. Juni 2012) verkenne die Vorinstanz, dass der Gemeinderat ein Baugesuch gerade deswegen verlangt habe, um eine umfassende Interessenabwägung vornehmen zu können. Die Vorinstanz behaupte, es lägen keine gewichtigen öffentlichen Interessen vor, die für

einen Widerruf der Baubewilligung sprächen, ohne selbst eine Interessenabwägung vorzunehmen. Damit werde die Prüfungs- und Begründungspflicht verletzt.

2.3.3.

Der Beschwerdegegner teilt die Ansicht der Vorinstanz. Die Nutzung des Mehrfamilienhauses durch Asylsuchende sei nicht baubewilligungspflichtig. Es handle sich um eine gewöhnliche Wohnnutzung. Es finde keine Umgestaltung, Erweiterung oder Zweckänderung der Mehrfamilienhäuser statt. Die Tatsache, dass die Wohnungen anstelle von Nichtasylsuchenden durch Asylsuchende bezogen würden, bringe keine raumrelevanten Auswirkungen mit sich. Die Belegung sei zwar höher als eine durchschnittliche Belegung von Wohnräumen. Vorschriften, welche die Bewohnernutzungsichte beschränkten, gebe es im aargauischen Recht indessen nicht. Die Vorinstanz habe zutreffend auch festgestellt, dass kein Grund für einen Widerruf der Baubewilligung vom 8. Juni 2012 bestehe.

2.4.

2.4.1.

Das streitige Mehrfamilienhaus liegt in der Wohn- / Gewerbezone WG 3A (vgl. § 6 Abs. 1 und § 8 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde A. vom 21. Juni 2001/15. Mai 2002 [BNO]). Der WG 3A ist die Empfindlichkeitsstufe III gemäss Art. 43 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) zugewiesen. Die WG 3A ist für Wohnen sowie mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt; verboten sind Betriebe des Sexgewerbes wie Massagesalons, Erotikmärkte und dergleichen (§ 8 Abs. 1 BNO). Die streitbetroffene Liegenschaft wurde vor Jahrzehnten erstellt und diente stets ausschliesslich zu Wohnzwecken. Wie dargelegt erteilte der Gemeinderat am 8. Juni 2012 die Baubewilligung für die Sanierung des Mehrfamilienhauses und den Ausbau des Dachgeschosses in zwei 5 ½ - Zimmer Wohnungen. Die diesbezüglichen Bauarbeiten sind abgeschlossen. Insgesamt umfasst die Liegenschaft zwölf 3 ½ - Zimmer Wohnungen und zwei 5 ½ - Zimmer Wohnungen.

Der Beschwerdegegner beabsichtigt, im Mehrfamilienhaus bis zu 90 Asylsuchende unterzubringen. Dabei handle es sich vor allem um Familien oder Frauen mit Kindern, wobei die Zuweisung des Wohnraums abhängig von den Asylsuchenden sei, welche dem Kanton durch die Bundesbehörden zugewiesen würden. Aktuell bestehe ein grosses Bedürfnis, Asylsuchenden aus Syrien eine Unterkunft anzubieten, wobei diese Entwicklung zum Teil raschen Änderungen unterworfen sei. Die Asylsuchenden würden auf die Wohnungen aufgeteilt. Sie würden sich dort aufhalten und leben, sie würden dort schlafen, im Familienverbund kochen (keine Gemeinschaftsküche) und sich verpflegen. Tagsüber könnten die Asylsuchenden an Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, sofern dafür ausreichend Plätze vorhanden seien. Zudem könnten sie Deutschkurse besuchen. Schulpflichtige Kinder besuchten aufgrund der allgemeinen Schulpflicht die Schule. Zusätzlich zu den Wohnungen der Asylsuchenden sei im Erdgeschoss ein kleines Büro für die Betreuung vorgesehen. Dort würden tagsüber ein bis zwei Personen tätig sein.

Es liegt auf der Hand, dass die beschriebene Nutzung grundsätzlich eine Wohnnutzung darstellt, wie dies auch z.B. bei Studentenunterkünften und bei Wohngemeinschaften der Fall ist. Im fraglichen Mehrfamilienhaus werden (wie bis anhin) Menschen zum Wohnen untergebracht. Dass zu einer Nutzungsart übergegangen würde, die nicht mehr dem Wohnen im eigentlichen Sinne zugerechnet werden kann, ist nicht ersichtlich. Dass die Räumlichkeiten anstelle von Nichtasylsuchenden durch Asylsuchende bewohnt werden, bringt keine raumrelevanten Auswirkungen mit sich. Insbesondere kommt es nicht zu zusätzlichen Auswirkungen auf die Umwelt, die Erschliessung und den Verkehr. Dem Baurecht ist es zudem fremd, dass einzig je nach Art der Bewohner eine neue Bau- bzw. Nutzungsbewilligung einzuholen wäre. Dass eine Wohngelegenheit für Menschen geschaffen wird, die

einer andern sozialen Gruppe angehören, ist unter dem rein baupolizeilichen Gesichtspunkt an sich irrelevant. Massgebend ist vielmehr, wie eine bestimmte Baute aufgrund ihrer Bauweise, Gestaltung etc. genutzt werden kann (vgl. AGVE 1991, S. 544). Zwar trifft es vorliegend zu, dass eine Belegung von bis zu 90 Personen höher als eine durchschnittliche Belegung von Wohnräumen ist. Die Intensivierung der Wohnnutzung bildet für sich allein betrachtet jedoch ebenso wenig wie die Art der Bewohner eine Baubewilligungspflicht (vgl. AGVE 1991, S. 544 f.; Entscheid des BVU vom 7. Juli 2014 [BVURA.14.327], Erw. 3.3 mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hielt dazu in einem kürzlich gefällten Entscheid fest, dass die Auffassung, wonach über die Ausnützungsziffer eine Art Bewohnernutzungsdichte definiert würde, im Recht keine Grundlage finde. Eine solche Auffassung widerspräche auch den Raumplanungszielen, insbesondere der haushälterischen Nutzung des Bodens (vgl. Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]; Art. 1 Abs. 1 RPG) und dem Ansinnen, verdichtetes Bauen zu fördern (vgl. § 46 BauG) (Entscheid des Verwaltungsgerichts [VGE] III/5 vom 23. Januar 2014 [WBE.2013.113], S. 14; siehe auch angefochtener Entscheid, S. 7).

2.4.2.

Die Beschwerdeführerin nimmt weiterhin Bezug zu AGVE 1994, S. 367 ff. und beruft sich auf die "Bewohnerdichte". Im genannten Entscheid wurde ein Erstaufnahmezentrum für Asylsuchende aufgrund der Bewohnerdichte und der Tatsache, dass ein Erstaufnahmezentrum auch von der Art des Betriebs mit einer herkömmlichen Wohnnutzung nur wenig gemeinsam habe, in einer reinen Wohnzone als nicht zonenkonform qualifiziert. Die vorliegend beabsichtigte Nutzung und die zugrunde liegende Zonierung unterscheiden sich vom genannten Entscheid jedoch massgeblich:

Zum einen stand im genannten Entscheid ein Erstaufnahmezentrum für Asylsuchende und nicht die Unterbringung von asylsuchenden Menschen in Wohnungen zur Beurteilung. Diese Nutzungen sind nicht vergleichbar: Im genannten Erstaufnahmezentrum hätten sich die Asylbewerber durchschnittlich lediglich während einer kurzen Zeitdauer von acht bis zehn Tagen aufgehalten; es herrscht Betriebsamkeit (vgl. AGVE 1994, S. 371 und 373). Demgegenüber leben und wohnen die Asylsuchenden in einer kantonalen oder Gemeindeunterkunft bzw. in durch den Kanton angemieteten Wohnungen bis zum definitiven Abschluss des Asylverfahrens während längerer Zeit, was von wenigen Wochen bzw. Monaten bis zu mehreren Jahren dauern kann. Hier herrscht an sich Sesshaftigkeit und Beständigkeit (vgl. AGVE 1994, S. 373).

Zum andern weisen kantonale oder Gemeindeunterkünfte wie auch durch den Kanton angemietete Wohnungen zwar eine etwas erhöhte Bewohnerdichte auf, diese ist jedoch, wie der Beschwerdegegner nachvollziehbar darlegt, von vornherein nicht vergleichbar mit der Bewohnerdichte in einem Erstaufnahmezentrum, wo viele Personen auf relativ geringem Raum untergebracht werden. Auch von erhöhten Lärmemissionen ist ausweislich der Akten nicht auszugehen. Ohnehin befindet sich die Liegenschaft in einer Zone mit Lärmempfindlichkeitsstufe III.

Sodann bestehen auch bezüglich der Zonierung wesentliche Unterschiede: Das im zitierten Entscheid beurteilte Erstaufnahmezentrum sollte in einer reinen Wohnzone (Zone W2D gemäss damaligem § 36 BO der Gemeinde B.) betrieben werden (vgl. AGVE 1994, S. 370). Die vorliegend zu beurteilende Liegenschaft befindet sich demgegenüber in der Wohn- und Gewerbezone WG 3A von A. (§ 8 BNO). Bei der WG 3A handelt es sich um eine gemischte Zone, die neben dem Wohnen auch für mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt ist; entsprechend ist ihr die Lärmempfindlichkeitsstufe III zugewiesen (§ 6 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 BNO). Die WG 3A lässt mehr zu als eine reine Wohnzone.

Festzustellen ist schliesslich, dass sich Unterkünfte für Asylsuchende regelmässig in reinen Wohnzonen befinden. Gemäss dem zitierten Entscheid befanden sich rund die Hälfte der Asylunterkünfte

in reinen Wohnzonen (vgl. AGVE 1994, S. 372). Die vorliegend zu beurteilende Liegenschaft befindet sich von der Zonierung her – im Vergleich zu einer reinen Wohnzone – in einem weniger sensiblen Gebiet (nämlich der WG 3A von A.). Dieser Umstand untermauert umso mehr, dass die vorliegende Nutzung in der WG 3A von A. zonenkonform ist.

2.4.3.

Zusammenfassend entspricht die Nutzung der Wohnungen durch Asylsuchende einer Wohnnutzung und ist in der Wohn- und Gewerbezone WG 3A von A. zonenkonform. Eine baubewilligungspflichtige Zweck- bzw. Nutzungsänderung liegt nicht vor. ...

5.

Demgemäss ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

III.

1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt; den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG). In Abweichung von diesem Grundsatz hat eine Gemeinde, die selber Beschwerde führt, die Verfahrenskosten zu tragen, wenn sie unterliegt (vgl. AGVE 2006, S. 285; VGE III/76 vom 20. August 2014 [WBE.2014.52], S. 13). Demgemäss hat die Beschwerdeführerin die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten zu bezahlen.

Eine Beschwerde gegen diesen Entscheid hat das Bundesgericht abgewiesen (Urteil des Bundesgerichts 1C_395/2015 vom 7. Dezember 2015).

Stichwörter: Asylunterkunft, Verfahrenskosten