

Kantonales Erstaufnahmezentrum für Asylbewerber

Ein Erstaufnahmezentrum für Asylbewerber ist wegen der Grösse (97 Personen) und wegen der Art des Betriebes (kurze "Umschlagszeiten", starker personeller Wechsel, nötige Betreuungsaktivität) in einer reinen Wohnzone nicht zonenkonform.

Sachverhalt

Der Gemeinderat B. wies das Baugesuch des Gesundheitsdepartements des Kantons Aargau (Sozialdienst) für die Erstellung eines kantonalen Erstaufnahmezentrums für Asylbewerber ab. Das Bauvorhaben umfasst zwei eingeschossige, U-förmig abgewinkelte Atriumbauten aus Holz, unterteilt in je fünf Wohneinheiten. Eine Wohneinheit enthält einen Schlafrum (mit zwei Ausnahmen à 10 Plätze), einen Aufenthaltsraum mit offener Küche sowie die erforderlichen Nasszellen. Insgesamt ist ein Fassungsvermögen für 97 Personen vorgesehen. Die Bauparzelle liegt gemäss rechtskräftigem Zonenplan in einer "Wohnzone 2 Geschosse dicht" (W2D). Diese Zone ist für den Bau von freistehenden und zusammengebauten Einfamilienhäusern und kleinen Mehrfamilienhäusern bis vier Wohnungen bestimmt. Es gilt der Immissionsgrad I (nicht störend), d.h. nicht störende Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr wie Läden, Büros und Geschäfte sind zugelassen. Nach Auffassung des Gemeinderats handelt es sich beim Bauvorhaben um eine öffentliche Baute gemäss § 10 Abs. 3 lit. b des (alten) Baugesetzes des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, die mit einer Kaserne oder einem Heim zu vergleichen sei; derartige Bauten gehörten von vornherein nicht in eine Wohnzone.

Mit Verwaltungsbeschwerde verlangt der Sozialdienst des Gesundheitsdepartements (Beschwerdeführer) die Gutheissung des Baugesuchs. Mit Zustimmung des Beschwerdeführers überweist das Baudepartement die Beschwerde als Sprungbeschwerde ans Verwaltungsgericht.

Aus den Erwägungen

"2.

(...) Die Schweiz gewährt Flüchtlingen auf Gesuch hin Asyl (Art. 2 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979). Die dem Kanton Aargau von den Empfangsstellen des Bundes zugewiesenen Asylbewerber bringt der Kantonale Sozialdienst in kantonalen Erstaufnahmezentren unter (§ 1 Abs. 1 der Verordnung über die Unterbringung von Asylbewerbern vom 26. März 1990; Protokoll, S. 3 f.). Es geht hier somit klarerweise um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. auch Verwaltungsgericht Bern, in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 1992, S. 15). Dafür stehen primär einmal die Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen zur Verfügung (§ 134 Abs. 1 BauG; § 42 Abs. 1 BO). Die Praxis des Baudepartements geht denn auch in diese Richtung (vgl. Mitteilungen des Aargauischen Baudepartementes zur Rechtsprechung, Heft Nr. /1991, S. 380), was allerdings nicht heissen kann, dass Bauten, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellt werden, in einer Wohnzone grundsätzlich ausgeschlossen wären, wenn es um nichts anderes als normale Wohnnutzung geht und die speziellen gesetzlichen Randbedingungen eingehalten sind (BVR 1992, S. 14 ff.; Verwaltungsgericht Zürich, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 93/1992, S. 186 f.).

3.

Der Gemeinderat macht geltend, § 36 BO wolle verhindern, dass in der Wohnzone W2D "grössere Bauten mit zu vielen Menschen (entsprechende Immissionen verursachend) erstellt werden können"; intensiv durch Menschen genutzte Bauten verursachten überhöhte Lärmimmissionen, die unter solchen Verhältnissen nicht unter Kontrolle gehalten werden könnten und über den zulässigen Immissionsgrad I hinausgingen. Pro Haus seien denn auch höchstens vier Wohnungen erlaubt. Es gehe aber auch um die Bewahrung des Quartierbildes. Insgesamt entspreche die Unterbringung von fast 100 Asylbewerbern auf so engem Raum in keiner Weise einer üblichen Wohnnutzung. (...)

a)

Das kantonale Recht enthält lediglich eine Grundsatzbestimmung zur Ausgestaltung der Wohnzonen (§ 131 Abs. 1 BauG), die sich zudem - zumindest unmittelbar - an die Planungsorgane und nicht an den Bürger richtet. Bei der Handhabung dieser Vorschrift ist daher vor dem Hintergrund der kantonal-rechtlichen Zonenunterteilung von den Eigenheiten der jeweiligen kommunalen Bau- oder Zonenordnung auszugehen; es obliegt ihr, die kantonale Regelung zu konkretisieren. Bei der Ausscheidung und Definition der verschiedenen Zonen geniessen dabei die Gemeinden verfassungsrechtlich geschützte Autonomie (§ 106 Abs. 1 Kantonsverfassung); hierin eingeschlossen ist die Anwendung des autonomen Gemeinderechts. Das kantonale Gesetz gewährt relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, und zwar in der Absicht, die Ordnung den Gemeinden zu überlassen, d. h. ihnen Kompetenzen für selbständige 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; dies gilt auch bei Immissionsfragen - obwohl ihm dort die Ermessensüberprüfung obliegt (§ 56 Abs. 2 lit. f VRPG) - insoweit, als es bei den zu entscheidenden Fragen um rein lokale Anliegen und örtlich-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. 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 auch in diesen Fällen dort ihre Grenzen, wo sich eine Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit Sinn und Zweck des Gesetzes nicht mehr vereinbaren lässt. (vgl. zum Ganzen: AGVE 1988, S. 341 f. und 368, je mit Hinweisen; VGE III/55 vom 25. Juni 1990 in Sachen S., S. 10 f.)

b)

In einer reinen Wohnzone - dieser Begriff umfasst auch die Wohnzone W2D gemäss § 36 BO - ist dem Wohnen der klare Vorrang eingeräumt. Die Wohnnutzung kann in erster Linie als eine Reihe verschiedener Zwecke und Tätigkeiten beschrieben werden; zu denen etwa Erholung, Schlafen, Haus- und Heimarbeit, Essen usw. zu zählen sind (AGVE 1979, S. 137; Erich Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, §§ 130-33 N 4). Das Wohnen ist jedoch nicht allein auf den Wohnraum fixiert, obwohl diesem als "Ort der Handlung" eine Schlüsselstellung zukommt; für das Wohnen mitentscheidend sind vielmehr auch die Wohnstandorte und Wohnanlagen, die Siedlungs- und Bauformen sowie das umgebende Quartier (vgl. dazu Peter Gurtner, in: Wohnen im Jahr 2000 [Hrsg. E. Michel-Alder / R. Schilling], Basel 1984, S. 109; Zimmerlin, a.a.O., §§ 130-33 N 4). Wohnen ist somit nicht nur eine sich nach Innen (Wohnraum) orientierende Tätigkeit, sondern hat auch eine Aussenwirkung und wird von Aussen beeinflusst. Die Ausübung der Wohnnutzung bedingt einerseits eine Umgebung, die frei ist von Lärm, Gerüchen und andern Immissionen, die das mit dem Wohnen selbst verbundene Mass überschreiten (Zimmerlin, a.a.O.). Andererseits kennzeichnet die Wohnzonen neben dem weitgehenden Immissionsschutz, ihrer Ausgestaltung, Lage und Bauweise auch die Tatsache, dass sie einen Ort menschlichen Zusammenlebens (im Sinne des Quartierlebens) darstellen und somit nicht zu unterschätzende soziale Bedeutung haben.

c)

Weder im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 noch im BauG oder in der BO wird der Begriff der Wohnnutzung näher erläutert. Hingegen definiert Art. 2 Abs. 1 des Wohnbau- und Eigentumförderungsgesetzes (WEG) vom 4. Oktober 1974 Wohnungen als "Räume, die für die dauernde Unterkunft von Personen geeignet und bestimmt sind" (Heraushebung beigefügt). Von den eigentlichen Wohnungen werden insbesondere die Heime unterschieden (Art. 2 Abs. 4 WEG). Auch im Zivilgesetzbuch (Art. 23 Abs. 1) enthält der Wohnsitzbegriff das Element der Dauer. Es erscheint vor diesem Hintergrund insgesamt als zutreffend, von einer Wohnnutzung nur dann zu sprechen, wenn sie grundsätzlich auf eine gewisse Dauer ausgerichtet ist bzw. wenn die entsprechenden Räumlichkeiten dazu bestimmt sind, ihren Bewohnern längere Zeit zur Verfügung zu stehen, während es sich bei einem bloss vorübergehenden Aufenthalt von Personen in einem Hotel, hotelähnlichen Betrieb oder in einem Heim nicht um eigentliche Wohnnutzung handelt (vgl. Peter Schumacher, Die kantonalen Wohnraumerhaltungsgesetze, Basler Diss., Basel 1990, S. 52). Dies entspricht der erwähnten Bedeutung des Wohnens bzw. der Wohnung als Ort menschlichen Zusammenlebens nicht nur innerhalb einer Wohnung, sondern auch innerhalb eines ganzen Quartiers.

d)

In Anwendung dieser rechtlichen Vorgaben und Grundsätze ist nun zu prüfen, ob der Betrieb in einem Erstaufnahmezentrum mit dem so verstandenen Begriff des Wohnens übereinstimmt bzw. ob ein solches Zentrum in der Zone W2D der Gemeinde B. zonenkonform ist.

aa)

Soweit für das vorliegende Verfahren wesentlich, hat sich zur Frage der Asylbewerberbetreuung im Kanton Aargau folgendes ergeben:

aaa)

Im Rahmen der kantonalen Betreuung der zugewiesenen Asylbewerber wird grundsätzlich unterschieden zwischen Erstaufnahme- und Durchgangszentren. Ein vom Bund dem Kanton zugewiesener Asylbewerber gelangt wie erwähnt zunächst in ein Erstaufnahmezentrum (Erw. 2 hievor). Ein Asylbewerber hält sich durchschnittlich während acht bis zehn Tagen in einem solchen Zentrum auf; während dieser Zeit werden die grenzsanitarische Untersuchung beendet und die Ausweisungsformalitäten durch die Fremdenpolizei vorgenommen, und es werden die Asylbewerber bei Bedarf mit Kleidung eingedeckt (Stellungnahme des Kantonalen Sozialdienstes vom 8. März 1994; Protokoll, S. 3 f.). In der Regel sind die Erstaufnahmezentren unter der Woche von 08.00 bis 18.00 Uhr betreut, während über das Wochenende keine derartige Betreuung vorgesehen ist (erwähnte Stellungnahme; Protokoll, S. 4). Der Kantonale Sozialdienst geht aber davon aus, dass bei einem Erstaufnahmezentrum in der in B. vorgesehenen Grösse eine durchgängige 24-Stundenbetreuung unumgänglich wäre (erwähnte Stellungnahme; Protokoll, S. 4 und 19).

Beide heute bestehenden Erstaufnahmezentren im Kanton Aargau werden in Aarau betrieben. Das Erstaufnahmezentrum "Schlössli" mit einer Kapazität von 40 Plätzen befindet sich in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und dient der Aufnahme von männlichen Asylbewerbern. Allerdings wurde dem Kanton diese Liegenschaft per Ende Juli 1994 gekündigt; Ersatz konnte bis anhin nicht gefunden werden. Das Erstaufnahmezentrum "Schäferwiese" weist eine Kapazität von 50 Personen auf, liegt in der Wohn- und Gewerbezone (WG) 5 und dient der Aufnahme von Frauen und Familien. (erwähnte Stellungnahme; Protokoll, S. 4 und 7)

bbb)

Auf den acht- bis zehntägigen Aufenthalt in einem Erstaufnahmezentrum folgt die Verlegung in die kommunalen Durchgangszentren. Jede Gemeinde ist verpflichtet, pro Einwohner 0,01 Plätze zur Verfügung zu stellen (§ 3 Abs. 1 der Verordnung über die Unterbringung von Asylbewerbern in der Fassung vom 29. April 1991; Protokoll, S. 5). Zum heutigen Zeitpunkt bestehen in ungefähr 50 aargauischen Gemeinden ein oder mehrere Durchgangszentren. Dabei handelt es sich um Wohnungen oder um Wohnbaracken. Etwa die Hälfte dieser Durchgangszentren befindet sich in reinen Wohnzonen. (Protokoll, S. 4) Die Gemeinde B. beherbergt bei einer Einwohnerzahl von knapp 3'360 rund 50 Asylbewerber in drei Durchgangszentren (Protokoll, S. 4 f.). Dasjenige an der Strengelbacherstrasse befindet sich in der Zone W2D, während die Durchgangszentren an der Schürbergstrasse und an der Strählgasse in der Kernzone liegen (Protokoll, S. 5).

bb)

Das Verwaltungsgericht gelangt aus den folgenden Gründen zur Auffassung, dass das zu beurteilende Bauvorhaben am vorgesehenen Standort nicht zonenkonform ist:

aaa)

Dagegen spricht zunächst einmal die Bewohnerdichte. Wenn die Wohnzone W2D Einfamilienhäuser und kleinere Mehrfamilienhäuser bis zu vier Wohnungen zulassen will (§ 36 BO), so rechnet sie pro Baukörper mit durchschnittlich höchstens etwa 20 Bewohnern. Das geplante Erstaufnahmezentrum bietet demgegenüber die zwei- bis dreifache Kapazität. Selbst bei einer vollständigen Überbauung der Parzelle Nr. 2540 mit Einfamilienhäusern und kleineren Mehrfamilienhäusern würde nach Ansicht des Fachrichters - der sich auch die übrigen Richter anschliessen - eine Bewohnerzahl von 50 bis 60 Personen kaum überschritten. Schon die durch das Bauvorhaben bewirkte "Übernutzung" hätte zweifellos erhöhte Lärmemissionen zur Folge, welche der Bauordnungsgeber offensichtlich ausschliessen wollte; eine derartige Massierung von Menschen auf relativ kleinem Raum widerspricht dem Zonenzweck.

bbb)

Zu diesem quantitativen Moment hinzu kommt ein qualitatives. Es lässt sich nämlich nicht bestreiten, dass ein derartiges Erstaufnahmezentrum auch von der Art des Betriebs her mit einer herkömmlichen Wohnnutzung nur wenig gemeinsam hat. Mit dem Begriff des Wohnens verbinden sich üblicherweise die Vorstellungen von Sesshaftigkeit, Ruhe, Beständigkeit usw. (vgl. auch lit. c hievor). In einem Erstaufnahmezentrum herrscht demgegenüber Betriebsamkeit vor, bedingt einerseits durch die kurzen "Umschlagszeiten" und den starken personellen Wechsel, andererseits durch die erforderlichen Betreuungsaktivitäten (lit. aa/aaa hievor). Derartige Nutzungen stellen in reinen Wohnzonen Fremdkörper dar. Dass in einem Erstaufnahmezentrum in erster Linie gegessen, geschlafen usw. wird, vermag hieran nichts zu ändern. Es fehlt grundsätzlich an der Voraussetzung des dauernden Aufenthalts. Der Betrieb in einem Erstaufnahmezentrum ist eher einem Heim oder einem Hotel als einer eigentlichen Wohnnutzung im umschriebenen Sinne vergleichbar; das Baudepartement hat denn auch einen hotelähnlichen Pensionsbetrieb in einer Zone für Ein- und Zweifamilienhäuser als nicht zonenkonform erachtet (vgl. AGVE 1984, S. 697 ff.).

e)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Erstaufnahmezentren für Asylbewerber sowohl unter quantitativen als insbesondere auch unter qualitativen Aspekten nicht in eine reine Wohnzone gehören. Es gibt andere Zonen - so auch in B. - , bei welchen dieses rechtliche Hindernis nicht besteht, namentlich etwa die Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (Erw. 2 hievor). Ein gegenteiliger Entscheid trüge dem erkennbaren Willen des Zonenordnungsgebers nicht gebührend Rechnung, zumal den rechtsanwendenden Organen der Gemeinde bei derartigen Fragen ein - von den Rechtsmittelinstanzen zu respektierender - Beurteilungsspielraum zugebilligt werden muss, wenn wie hier das Ergebnis der Auslegung einleuchtet (lit. a hievor). Die Beschwerde ist demgemäss abzuweisen.

Anlässlich der verwaltungsgerichtlichen Augenscheinsverhandlung haben die Vertreter des Beschwerdeführers mehrmals angedeutet, sie wären allenfalls bereit, sich vorerst auf eine Atriumbaute zu beschränken und mit dem Bau der zweiten zuzuwarten, bis erste Betriebserfahrungen gesammelt worden seien (Protokoll, S. 9 und 19). Den negativen Entscheid des Verwaltungsgerichts vermöchte eine solche Projektänderung indessen nicht zu beeinflussen, da ein Erstaufnahmezentrum wie erwähnt schon von der Art und Weise des Betriebs her zonenwidrig erscheint (lit. d/bb/bbb hievor)."