

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.24.217

ENTSCHEID vom 24. Februar 2025

A._____; Beschwerde gegen den Entscheid des Stadtrats Q._____ vom 25. März 2024 betreffend Baugesuch der B._____ AG für die Erweiterung der Aussenbewirtung sowie die Verlängerung der Öffnungszeiten für den Bäckerei-Verkaufsladen mit Bistro "C._____" auf den Parzellen aaa und bbb (Baugesuch 2023.053); Abweisung

Erwägungen

2. Ausgangslage

2.1

Mit Protokollbeschluss vom 8. Juni 2022 bewilligte [...] der Bauherrschaft (Baugesuch 2022.52) einen Verkaufsladen mit Bistro sowie Innenbestuhlung. Es handelt sich gemäss dem damaligen Betriebskonzept (Baugesuch 2022.52) um ein Verkaufslokal, welches ausschliesslich Bäckereiprodukte sowie Sandwiches, Salate und Suppen verkauft. Gleichzeitig bewilligte das [...] 22 Innensitzplätze und legte folgende Öffnungszeiten fest: Montag bis Samstag von 06.30 bis 19.00 Uhr. Am 3. August 2022 erteilte das [...] für die Aussenbewirtschaftung die Baubewilligung (BG 2022.085). Diese setzt sich aus 17 Vierertischen, respektive 68 Sitzplätzen, unter der Baumallee (auf einer Fläche von 78 m²) sowie 4 Zweiertischen, respektive 8 Sitzplätzen, entlang der Fassade (auf einer Fläche von 18 m²), folglich insgesamt 76 Aussensitzplätze, zusammen. Am 13. September 2022 wurde die entsprechende Bewilligung für die Nutzung des öffentlichen Grunds erteilt (vgl. angefochtener Beschluss vom 25. März 2024, S. 2). Aktuell verfügt das Verkaufslokal der Bauherrschaft über eine WC-Anlage (auch als Toilette oder Sanitäranlage bezeichnet) für 22 Innensitzplätze und 76 Aussensitzplätze (insgesamt 98 Sitzplätze, vgl. angefochtener Beschluss vom 25. März 2024, S. 6).

Mit dem nun zu beurteilenden Baugesuch (BG 2023-053) hätte die Bauherrschaft ursprünglich eine weitere Erweiterung der Aussenbewirtschaftung auf insgesamt 128 Aussensitzplätze beabsichtigt (bei der Baumallee sollen total 27 Vierertische, also 108 Sitzplätze, und entlang der Fassade sollen 5 Vierertische, also 20 Sitzplätze, realisiert werden, was einem Total von 128 Aussensitzplätzen entsprochen hätte; vgl. angefochtener Beschluss vom 25. März 2024, S. 2). Im angefochtenen Beschluss ist unter anderem die Rede davon, dass nur eine Erweiterung auf 108 Aussensitzplätzen (anstelle von 128 Aussensitzplätzen) geplant gewesen wäre (vgl. angefochtener Beschluss vom 25. März 2024, S. 6, 8). Ob nun 108 oder 128 Aussensitzplätze geplant waren, kann offengelassen werden, nachdem der Stadtrat sowieso nicht alle Aussensitzplätze bewilligte, weshalb sich dazu weitere Ausführungen erübrigen (vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt). Zudem plant die Bauherrschaft eine Erweiterung der Öffnungszeiten (neu: Montag bis Donnerstag von 05.00 bis 00.15 Uhr sowie am Freitag und Samstag von 05.00 bis 02.00 Uhr und am Sonntag von 07.00 bis 00.15 Uhr).

Im angefochtenen Protokollbeschluss vom 24. März 2024 hält der Stadtrat fest, dass aufgrund der Beurteilung durch die [...]kommission lediglich 12 weitere Aussensitzplätze bewilligungsfähig sind, was keine erheblichen Auswirkungen auf die vorgenommene lärmrechtliche Beurteilung hat (vgl. angefochtener Beschluss vom 24. März 2024, S. 6). Die beantragte Erweiterung der Sitzplätze entlang der Fassade hat die [...]kommission demgegenüber als nicht bewilligungsfähig erachtet (5 Vierertische ausmachend 20 Sitzplätze). Für die Erweiterung der Bestuhlung unter den Bäumen im Mittelteil ist insoweit die Zustimmung erteilt worden, als dass innerhalb der zusätzlich bewilligten Fläche nur noch drei weitere Vierertische aufgestellt werden dürfen (vgl. Bauprojektplan "Aussen" vom 14. Juli 2022; vgl. angefochtener Protokollbeschluss vom 24. März 2024, S. 7). Damit sind insgesamt 110 Sitzplätze (22 Innensitzplätze sowie 88 Aussensitzplätze) bewilligt worden.

In einer an die Beschwerdeführerin gerichteten E-Mail vom 19. April 2024 hat der [...] auf eine entsprechende Anfrage hin festgehalten, dass für die Bauherrschaft die Zweiertische entlang der Fassade aufgrund der wetterbedingten Einschränkungen in der Mitte des [...] wichtig seien, weshalb er der Bauherrschaft mitgeteilt habe, dass entlang der Fassade 5 Zweiertische mit 10 Stühlen unter Einhaltung folgender Eckdaten möglich seien: nur 88 Aussensitzplätze, Bestuhlung im Mittelteil des [...] nur auf einer Breite von 6 m, Abstand zum [...] sowie zur Bestuhlung [...] einhalten sowie einen 0,80 m breiten Plattenstreifen für den Durchgang entlang der Fassade freihalten.

2.2

Die Beschwerdeführerin bringt vor, es gehe vorliegend um eine weitere massive Vergrösserung des Sitzplatzangebots verbunden mit einer Ausdehnung der Öffnungszeiten, womit aufgrund des bewilligten Alkoholverkaufs mit erheblichen Immissionen (in den Hof Urinieren und Lärm) und damit mit einer Senkung der Lebensqualität zu rechnen sei. Die betriebliche Erweiterung (zusätzliche 12 Aussensitzplätze sowie längere Öffnungszeiten) sei nur dann zu bewilligen, wenn im "Bäckereiladen mit Bistro" mindestens eine zweite Toilette eingebaut werde. Aktuell existiere für den Betrieb der Bauherrschaft lediglich eine einzige Gästetoilette (Kombination Unisex mit Behinderten-WC). Es sei unbestritten, dass im Kanton Aargau keine verbindlichen Vorgaben betreffend die Anforderungen von Toilettenanlagen für Gäste in Gastronomiebetrieben existieren würden, was aber kein Freipass sei, alles zu bewilligen. Vergleichbare Gastronomiebetriebe in unmittelbarer Nähe zum fraglichen Betrieb hätten zudem weit mehr WC-Anlagen realisieren müssen (etwa D.____, E.____, F.____, G.____, H.____, I.____ etc.). Anders als im Kanton Aargau seien im Kanton Freiburg mit der Richtlinie "Öffentliche Gaststätten, Bau und Einrichtung" vom 11. Dezember 2012 Mindestanforderungen geschaffen worden, wonach der Bedarf an WC-Anlagen in Abhängigkeit zur Sitzplatzanzahl stehe (bei 30 Sitzplätzen je eine Toilette für Damen und Herren). Der Kanton Freiburg sehe nur bei Umbauten Ausnahmen vor. Da es sich hier um einen Neubau handle (Umnutzung Dessous-Geschäft in einen Bäckereiladen mit Bistro) seien Ausnahmen ausgeschlossen. Auch in der von Architekten stark beachteten "Allgemeinen Planungsgrundlage: Sanitärplanung – Bedarfszahlen öffentlicher und halböffentlicher Bereich" der Firma Geberit (nachfolgend: Sanitärplanungsgrundlage) werde für Gastronomiebetriebe mit bis zu 100 Sitzplätzen der Einbau von 5 Damen- sowie 3 Herrentoiletten sowie bis zu 4 weiteren Pissoirs empfohlen. Der Bundesgesetzgeber habe den Kantonen ebenso keine Vorgaben gemacht, wie sie die Toilettenpflicht für Gastrobetriebe zu regeln haben. Immerhin halte das Staatssekretariat für Wirtschaft des Bundes (SECO) in seiner "Wegleitung zur Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz" aus dem Jahr 2022 (nachfolgend: SECO-Wegleitung) fest, dass in Betrieben mit bis zu 100 Beschäftigten in der Regel eine Toilette und ein Pissoir pro 20 Männer und eine Toilette pro 12 Frauen zur Verfügung stehen müssten. Es verstehe sich von selbst, dass diese SECO-Wegleitung nicht auf Gastronomiebetriebe zugeschnitten sei, belege jedoch, dass eine Toilette für 100 Sitzplätze zu wenig sei. Abgesehen von der hier beschriebenen gelebten Praxis hätten die kantonalen Behörden offenbar Vorstellungen, wie es im Kanton Aargau ohne entsprechende Regelung sein müsse. In einem E-Mail vom 3. Mai 2023 verweise ein Inspektor vom kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit des Departements Volkswirtschaft und Inneres (DVI) bezüglich der Toilettenpflicht auf einen Leitfaden der Stadt Zürich. Diesem

könne entnommen werden, dass bis 98 Innen- und Aussensitzplätze eine (genderneutrale) Toiletteneinheit genüge, wohingegen bei 99 bis 200 Innen- und Aussensitzplätzen 2 Toiletteneinheiten (vorzugsweise gleichmässig auf die Geschlechter verteilt) notwendig seien. Nachdem der strittige Betrieb bereits heute über 98 bewilligte Sitzplätze verfüge, welche um 12 weitere auf 110 Sitzplätze erhöht werden, seien in Anwendung des stadtzürcherischen Leitfadens klar zwei Toiletteneinheiten erforderlich. Der Stadtrat halte unverständlicherweise fest, eine unerhebliche Veränderung von 12 weiteren Sitzplätzen habe keine Auswirkungen auf die Toilettenanzahl. Demgegenüber handle es sich um eine Erweiterung von 12 Prozent. Ungeklärt sei damit, wann eine "erhebliche Änderung" vorliege, womit sich der Stadtzürcher Leitfaden eindeutig auseinandersetze. In diesem würden bezüglich der Toilettenanzahl die entscheidenden Grenzen aufgezeigt. Weiter würden auch die verlängerten Öffnungszeiten verbunden mit der zwischenzeitlich erteilten Alkoholbewilligung die Toilettenproblematik wegen der Gefahr der Wildpinklerei in den benachbarten Hinterhöfen verschärfen. Befremdend sei ferner, dass die Bauherrschaft für das gleiche Objekt innerhalb eines Jahrs drei unterschiedliche Baugesuche habe einreichen können und zudem im Nachgang zum vorliegenden Entscheid vom 25. März 2024 eine Anpassung der noch nicht rechtskräftigen Baubewilligung habe erwirken können.

2.3

Der Stadtrat führt aus, selbst die Beschwerdeführerin anerkenne, dass im Kanton Aargau keine verbindlichen Vorgaben bezüglich der erforderlichen Anzahl Toiletten für Gäste in Gastronomiebetrieben existieren würden. Anders als dies im Kanton Zürich der Fall sei, fehle es daher an einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die Festlegung von WC-Anlagen für Gäste. Entscheidend sei ferner, dass im vorliegenden Anwendungsfall lediglich zwölf weitere Aussensitzplätze bewilligt worden seien, womit es auch vor diesem Hintergrund unverhältnismässig wäre, die Bauherrschaft aufgrund der geringfügigen Erhöhung der Sitzplätze zur Erstellung einer zusätzlichen Toilette zu verpflichten. Auch der Verweis auf Toilettenanlagen von anderen Gastronomiebetrieben sei unerheblich, da es sich um nicht vergleichbare Anwendungsfälle handle. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei der Bauherrschaft keine Ausnahme von der in der Stadt Q. _____ "gelebten Praxis" gewährt worden. Das Baugesuch entspreche betreffend der zwölf weiteren Aussensitzplätze den einschlägigen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, womit der Betrieb keine weiteren WC-Anlagen zu erstellen habe.

2.4

Die Bauherrschaft verweist in ihrer Beschwerdeantwort vom 22. Mai 2024 vollumfänglich auf ihre Stellungnahme zur Einwendung der Beschwerdeführerin vom 5. Juni 2023. Darin erklärt sie, dass sie ihr Bistro nur an speziellen Anlässen wie beispielsweise Musik in der Altstadt, XY, YZ und so weiter länger offenhalten zu beabsichtige. Aktuell sei dies wegen den bewilligten Öffnungszeiten bis um 19 Uhr nicht möglich. Aufgrund der Empfehlung der Gewerbepolizei sei dem Baugesuch die Formulierung "Neu Allgemeine Gastro Öffnungszeiten" hinzugefügt worden. Dass diese Formulierung so viel Verwirrung stifte, sei nicht beabsichtigt gewesen. Es sei aber klar, dass das Bistro ein Bistro bleibe und sicher keine "Beiz" und noch weniger ein Nachtlokal mit (generellen) Öffnungszeiten bis um 02.00 Uhr. Es sei nur vorgesehen das Bistro an Tagen, an welchen die Stadt spezielle Veranstaltungen durchführe, länger zu öffnen. Auch bei den Sitzplätzen sei es ursprünglich nur vorgesehen gewesen, unmittelbar vor dem Bistro mehr Sitzplätze bewilligen zu lassen. Auf Anraten der Gewerbepolizei sei das Baugesuch auch hier um die Fläche unter den Bäumen am [...] erweitert worden, um die bisherige Gartenwirtschaft grosszügiger zu bestuhlen und in Ausnahmefällen bei besonderen Anlässen auch mehr Stühle aufstellen zu können. In strategischer Hinsicht sollte damit auch verhindert werden, dass diese Flächen an andere Mitbewerbende vermietet werden könne. Eine dauernde Vergrösserung sei nie beabsichtigt gewesen, da dafür sowohl die Infrastruktur wie auch das Personal fehle. Schlussendlich akzeptiere die Bauherrschaft aber die bewilligte Erhöhung der 12 Sitzplätze in Kombination mit den verlängerten Öffnungszeiten und beantrage darüber hinaus die Abweisung der Beschwerde.

3. Beurteilung

3.1

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit regelt, dass jedes staatliche Handeln einer gültigen gesetzlichen Grundlage bedarf. Dies führt dazu, dass für das Gemeinwesen kein rechtsfreier Raum besteht (vgl. zum Ganzen: PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 19 N 386). Das Gesetz ist einerseits Massstab und Schranke von Verwaltungstätigkeiten, womit sie nicht gegen das Gesetz verstossen dürfen. Ebenso haben Verordnungen dem Gesetz zu entsprechen. Verwaltungstätigkeiten, die nicht auf einem Gesetz beruhen sind unzulässig (vgl. zum Ganzen: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, 8. Aufl. 2020, Rz. 325). Der entsprechende Grundsatz ergibt sich auch aus Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101). Die Bindung an das Recht besteht unabhängig davon, in welcher Art oder Form der Staat seine Aufgaben erfüllt. Zwar müssen rechtliche Normen eine gewisse Offenheit aufweisen, damit die Behörden auf jeden Einzelfall und die sich ständig ändernden Umstände reagieren und die richtigen Entscheidungen treffen können. Demgegenüber können Anordnungen nur im Rahmen der polizeilichen Generalklausel ohne Rechtsgrundlage angeordnet werden (vgl. zum Ganzen: BENJAMIN SCHINDLER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 5 N 31 ff. [nachfolgend: BV-Kommentar]). Zu prüfen bleibt damit, ob im Kanton Aargau eine (baurechtliche) Regelung betreffend die Anzahl zu erstellenden Toiletten für die Gäste in Gastronomiebetrieben besteht. Dazu gilt das Folgende:

3.2

Mit § 52 Abs. 2 BauG hat der Kanton Aargau festgeschrieben, dass alle Gebäude den Anforderungen des Gesundheitsschutzes entsprechen müssen, namentlich in Bezug auf Raum-, Wohnungs- und Fenstergrössen, Besonnung, Belichtung, Belüftung Trockenheit, Wärmedämmung und Schallschutz. Zwar werden die zu regelnden Punkte nicht abschliessend erwähnt (vgl. VERENA SOMMERHALDER FORESTIER, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, § 52 N 60 [nachfolgend: BauG-Kommentar]). Die Pflege der Gesundheit bildet zwar eine ursprüngliche polizeiliche Aufgabe und liegt im öffentlichen Interesse (ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl. 1985, §§ 167/68 N 4). Dass Bauten dem Gebot der Wohnhygiene genügen müssen, ist unbestritten. Die Wohnhygiene befasst sich nur mit den Wechselwirkungen zwischen dem Menschen und seiner Wohnumwelt und beschäftigt sich mit allen Faktoren, die das physische und psychische Wohlbefinden in einer Wohnung voraussetzen, namentlich mit dem in § 52 Abs. 1 BauG genannten Wärme- und Feuchtigkeitsschutz, dem Schallschutz und der Belichtung (vgl. zum Ganzen: Baurechtsentscheide Kanton Zürich [BEZ], April 2022, Heft 1, Nr. 5). Demgegenüber bietet § 52 Abs. 1 BauG keine taugliche gesetzliche Grundlage für die Regelung der hier strittigen Frage der Toilettenpflicht für Gäste in Gastronomiebetrieben, zumal der Regierungsrat darüber hinaus auch mit dem Erlass der BauV auf Verordnungsstufe keine weitergehende spezielle Regelung getroffen hat. Dies führt dazu, dass in Anwendung der einschlägigen Bestimmungen kein Raum besteht, wonach Gastronomiebetriebe für Gäste eine gewisse Toilettenanzahl zu erstellen haben (vgl. Entscheid des BVU [EBVU] 10.542 vom 25. Februar 2011, S. 18).

3.3

Auch das DVI hält in seiner an die Beschwerdeführerin gerichteten Nachricht vom 2. Mai 2023 fest, dass im Kanton Aargau keine verbindlichen Vorgaben betreffend der Toilettenanzahl für Gäste in Gastronomiebetrieben existieren. Der konkrete Wortlaut dieser E-Mail lautet nämlich wie folgt:

"Vielen Dank für Ihre Anfrage.

- 1. Für Arbeitnehmende: Die Anzahl der Toiletten für Arbeitnehmende ist in der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3) in Artikel 32 geregelt (Link zur SECO Wegleitung). Die Zahl ist abhängig von der Anzahl der gleichzeitig anwesenden Arbeitnehmenden. Bei einer geringen Anzahl (unter 10 Arbeitsnehmende) und gering verschmutzenden Tätigkeiten kann eine Toilette genügen. Diese Toiletten sind in separaten Räumen einzurichten und von den Arbeitsräumen durch einen Vorraum*

zu trennen. Fensterlose Anlagen sind künstlich zu entlüften und mit Handwaschangelegenheiten auszurüsten. Öffentlich zugängliche Toiletten, z.B. im Gastrogewerbe, dürfen nicht als Personaltoiletten dienen.

2. *Kunden und Gäste: Hier gibt es im Kanton Aargau keine verbindlichen Vorgaben. Die Stadt Zürich hat einen Leitfaden herausgegeben, an welchem Sie sich orientieren können (Link).*
3. *Die Einhaltung der Hygienevorschriften bei Personaltoiletten in Gastwirtschafts- und Lebensmittelbetrieben unterliegt der Zuständigkeit des Lebensmittelinspektorates.*

Freundliche Grüsse [...]."

Der zuständige Sachbearbeiter verweist in dieser E-Mail zwar auf den Leitfaden der Stadt Zürich. Er hält aber lediglich dafür, dass sich *die Beschwerdeführerin daran orientieren könne*. Anders als die Beschwerdeführerin zu argumentieren versucht, kann aus dieser Nachricht keine gelebte und gehandhabte Praxis für den Kanton Aargau abgeleitet werden. Insbesondere kann daraus nicht gefolgert werden, dass der stadtzürcherische Leitfaden auch im Kanton Aargau Gültigkeit hat. Entscheidend ist nämlich, dass der Kanton Zürich sowohl im kantonalen Baugesetz (vgl. § 300 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG; ZH-Lex 700.1]) als auch in der entsprechenden Bauverordnung (vgl. § 11 lit. b sowie § 12 Abs. 2 der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 [BVV I; ZH-Lex 700.21]) eine entsprechende gesetzliche Grundlage für die Erstellung von WC-Anlagen kennt, was im Kanton Aargau zweifelsfrei nicht der Fall ist (vgl. [BEZ], Oktober 2019, Heft 3, Nr. 26). Folglich kann der Leitfaden der Stadt Zürich nicht auf das vorliegende Beschwerdeverfahren adaptiert werden und ist damit auch nicht einschlägig für die kantonalen Behörden.

3.4

Ebenso verhält es sich mit der Regelung im Kanton Freiburg, hat doch dort der kantonale Staatsrat am 11. Dezember 2021 die von der Beschwerdeführerin angeführte verbindliche Richtlinie für den Bau und die Einrichtung von öffentlichen Gaststätten (SGF 952.171; nachfolgend: Richtlinie) erlassen und damit eine allgemein verbindliche Konkretisierung verschiedener Vorschriften eidgenössischer und kantonalen Gesetze geschaffen, welche den zuständigen Dienststellen im Kanton Freiburg die Beurteilung der von Architekten und Planern eingereichten Bauplänen bei Neu- und Umbauten öffentlicher Gaststätten erleichtern soll (vgl. Richtlinie, S. 2). Soweit darin im Kapitel 3 (Massnahmen im Bereich der Baugesetzgebung) zu Punkt 5 (WC-Anlagen für Gäste) eine spezielle Regelung für die Toilettenanzahl von Gästen in Gastronomiebetrieben geschaffen worden ist, hat sie lediglich Gültigkeit für den Kanton Freiburg, wohingegen daraus keine für den Kanton Aargau geltende Regelung oder Praxis abgeleitet werden kann.

3.5

Der Kanton Aargau kennt zwar mit der im Jahr 2023 aktualisierten Planungshilfe für Verpflegungsbetriebe, welche von der Gesellschaft Schweizer Lebensmittelinspektorinnen und Lebensmittelinspektoren (nachfolgend: GSLI-Planungshilfe) herausgegeben worden ist, eine auf langjähriger Erfahrung basierte Grundlage für Neubauten, Umbauten und Erweiterungen im Gastgewerbe sowie anderen Verpflegungsbetrieben und berücksichtigt das geltende Lebensmittelrecht (vgl. GSLI-Planungshilfe, S. 4). Darin werden ebenso Empfehlungen für Gästetoiletten im Sinn einer bewährten Praxis gemacht (vgl. GSLI-Planungshilfe, S. 10; bis 50 Gäste > je 1 Damen- und Herrentoilette; danach pro 25 Gäste 1 zusätzliche Toiletteneinheit oder: bis 100 Gäste > je 2 Toiletten; bis 150 Gäste > je 3 Toiletten). Neben dem Kanton Aargau verweisen auch andere Kantone auf ihrer Homepage auf die erwähnte GSLI-Planungshilfe (zu finden im Kanton Aargau unter: www.ag.ch > Verwaltung > Departement Gesundheit und Soziales > Verbraucherschutz > Lebensmittelkontrolle > Lebensmittelinspektorat > Merkblätter Lebensmittelinspektorat; zu finden im Kanton Zürich unter: www.zh.ch > Themen > Gesundheit > Lebensmittel & Gebrauchsgegenstände > Lebensmittel > Weiterführende Informationen > Merkblätter & Downloads > Planungshilfe für Verpflegungsbetriebe; zu finden im Kanton St. Gallen unter: www.sg.ch > Alle Themen > Gesundheit und Soziales > Verbraucherschutz > Lebensmittel > Gastro-

und Verpflegungsbetriebe > Wichtige Merkblätter). Im Vorwort der GSLI-Planungshilfe wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich lediglich um eine Empfehlung handelt, welche keinen Anspruch auf rechtliche Verbindlichkeit erhebt (vgl. GSLI-Planungshilfe, S. 4). Explizit wird zudem festgehalten, dass die Ausführungen zur Gästetoilette nur die "bewährte Praxis" wiedergegeben (vgl. GSLI-Planungshilfe, 9). Eine solche unverbindliche Planungshilfe taugt damit nicht als gesetzliche Grundlage für die Erstellungspflicht für Gästetoiletten in Gastronomiebetrieben, was denn auch der anerkannten kantonalen Rechtsprechung entspricht (vgl. erwähnter EBVU 10.542 vom 25. Februar 2011, S. 18). Nicht anders präsentiert sich die Situation bei der von der Beschwerdeführerin angerufenen Sanitärplanungsgrundlage sowie der SECO-Wegleitung, welchen beiden gemeinsam ist, dass ihnen im vorliegenden vom öffentlichen Baurecht geprägten Verfahren keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt und ebenso wenig einer von den kantonalen Behörden "gelebten Praxis" entspricht.

3.6

Zum gleichen Schluss ist auch das Bau- und Umweltsdepartement des Kantons St. Gallens (nachfolgend: BDU) in seinem Entscheid vom 20. Januar 2023 gelangt (vgl. zu finden unter: www.sg.ch > Themen > Recht > Planungs-, Bau- und Umweltrecht > Rechtsprechung > Gerichte > Rechtsprechung > Publikationsplattform > Stichwortsuche > Fallnummer 21-9733 [Entscheid des Bau- und Umweltsdepartement {BDUE} 2023 Nr. 009]). Es hat erwogen, dass nach Art. 9 Abs. 1 der eidgenössischen Hygieneverordnung vom 16. Dezember 2016 [Hygieneverordnung EDI, HyV; SR 814.024.1]) zwar Gastrobetriebe über genügend Toiletten mit Wasserspülung und Kanalisationsanschluss verfügen müssen (vgl. ebenso Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 [Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0] in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Ziffer der eidgenössischen Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 [LGV; SR 817.02] betreffend die Subsumierung von Gastrobetrieben unter die HyV). Gleichzeitig hat das BDU festgehalten, dass die einschlägigen Bestimmungen zwar eine generelle Pflicht zur Erstellung von Toiletten statuieren, demgegenüber keine genaue Zahl bestimmen (vgl. BDUE 21-9733 vom 20. Januar 2023, S. 12; Erw. 10.1). Wie im Kanton St. Gallen existieren auch im Kanton Aargau keine geltenden baulichen Vorschriften, welche sich mit der Toilettenanzahl von Gästen in Gastronomiebetrieben befassen, weshalb in Ermangelung von verbindlichen Regelungen die Bauherrschaft auch nicht zur Realisierung von weiteren Gästetoiletten verpflichtet werden kann.

3.7

Dies führt dazu, dass der in der Sache zuständigen Baubewilligungsbehörde bei der Festlegung der genügenden Anzahl Toiletten in Gastronomiebetrieben ein erheblicher Ermessungsspielraum zusteht (vgl. BDUE 21-9733 vom 20. Januar 2023, S. 12; Erw. 10.1). Ausgangspunkt bildet der Umstand, dass im vorliegenden Anwendungsfall keine gesetzlichen Grundlagen für die Erstellungspflicht von Sanitäranlagen für Gäste in Gastronomiebetrieben existieren. Die Umsetzung der GSLI-Planungshilfe beruht auf Freiwilligkeit, wohingegen die Bauherrschaft nicht zu deren Einhaltung verpflichtet werden kann. Im vorliegenden Fall ist ferner von Bedeutung, dass es – wie der Stadtrat richtig festhält – lediglich um eine geringfügige Erweiterung von 12 Sitzplätzen geht, namentlich um eine Erhöhung von 98 auf 110 Sitzplätzen. Bereits der jetzige Zustand mit 98 Sitzplätzen hat mit lediglich 1 Toiletteneinheit zu keinen Reklamationen geführt. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Gefahr der Wildpinklerei aufgrund der sporadisch verlängerten Öffnungszeiten bei speziellen Anlässen in der Stadt steigen wird. Sollte dies – wovon nicht auszugehen ist – dennoch der Fall sein, könnte gestützt auf die polizeiliche Generalklausel auch ohne eine explizite gesetzliche Grundlagen immer noch die Realisierung von weiteren Toilettenanlagen verlangt oder Einschränkungen des Betriebs verfügt werden. Im aktuellen Zustand besteht jedoch keine Veranlassung weitere WC-Anlagen zu erstellen, zumal sich die gewählte Lösung im Rahmen des zulässigen Ermessensspielraums des Stadtrats bewegt, weshalb die Beschwerde insgesamt abzuweisen ist.

3.8

Nachdem keine gesetzliche Grundlage für die Toilettenpflicht besteht, kann sich die Beschwerdeführerin auch nicht auf Vergleichsfälle berufen, weshalb sich dazu weitere Ausführungen erübrigen. Darüber hinaus steht es der Bauherrschaft frei, jederzeit Baugesuche einzureichen, weshalb diesbezüglich keine Unregelmässigkeiten bestehen. Was den Vorwurf betrifft, dass kleine Änderungen auf dem kleinen Dienstweg möglich seien, ist nicht erkennbar, was die Beschwerdeführerin für sich daraus abzuleiten versucht, zumal sich die Anpassungen an den von der [...]kommission aufgestellten Eckdaten orientieren, womit sich auch in diesem Punkt weitere Ausführungen erübrigen.

(...)