

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.24.411

ENTSCHEID vom 10. Februar 2025

A._____; Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderats Q._____ vom 24. Juni 2024 betreffend Wohnnutzung B._____, Parzelle aaa; Abweisung

Sachverhalt

A.

Mit Beschluss vom 24. Juni 2024 verfügte der Gemeinderat Q._____ (nachfolgend Gemeinderat) an die Adresse von

- a) A._____, Eigentümer der Parzelle aaa und Nutzer der Wohnung im 2. Obergeschoss der Liegenschaft auf Parzelle aaa (Assek.-Nr. bbb)
und
- b) der Einzelfirma B._____, Inhaber C._____, Mieterin der Wohnung im 3. Obergeschoss der Liegenschaft auf Parzelle aaa.

was folgt:

" 1.

Es wird festgestellt, dass die aktuelle Wohnnutzung der Wohnung im 3. Obergeschoss Liegenschaft R-Strasse (Gebäude bbb, Parzelle aaa) (Mieterin B._____) nicht zonenkonform ist, da ein ausreichender Zusammenhang zu einem vor Ort geführten Gewerbe- oder Industriebetrieb gemäss § 10 Abs. 1 BNO fehlt.

2.

Für die Herstellung des rechtmässigen Zustandes wird eine Frist von 8 Monaten ab Rechtskraft des vorliegenden Entscheids gesetzt.

3.

Das Verwaltungsstrafverfahren nach § 160 BauG wird ausdrücklich vorbehalten."

B.

Hiergegen liess A._____ (nachfolgend Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 26. Juli 2024 fristgerecht bei der Rechtsabteilung des Departments Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) Verwaltungsbeschwerde führen mit folgenden Anträgen:

" 1.

Es sei der angefochtene Entscheid des Gemeinderats vom 24. Juni 2024 in seinen Ziffern 1. und 2. unter Feststellung der Rechtmässigkeit der derzeitigen Nutzung der Wohnung im 3. Obergeschoss des Gebäudes-Nr. bbb auf der Parzelle-Nr. aaa ersatzlos aufzuheben.

Eventualiter sei der angefochtene Entscheid des Gemeinderats vom 24. Juni 2024 in seinen Ziffern 1. und 2. unter Rückweisung an die Beschwerdegegnerin zur neuen Entscheidung aufzuheben.

2.

Eventualiter sei für den Fall der Abweisung der Beschwerde eine neue Frist für die Herstellung des rechtmässigen Zustandes von der Dauer von 12 Monaten ab Rechtskraft des Beschwerdeentscheids zu verfügen.

3.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin."

(...)

Erwägungen

(...)

2. Ausgangslage

Die im Eigentum des Beschwerdeführers stehende Parzelle aaa ist im geltenden Bauzonenplan der Gemeinde Q._____ der Gewerbe- und Industriezone GI zugeteilt. Gemäss § 10 der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung (BNO) ist die fragliche Zone für gewerbliche und industrielle Bauten bestimmt (Abs. 1). Wohnungen sind nur für den Betriebsinhaber sowie für betrieblich an den Standort gebundenes Personal gestattet (Abs. 2 Satz 1). Nicht störende Gewerbe, Läden und Büroräume sind zugelassen (Abs. 2 Satz 2).

Der Beschwerdeführer hat mit Vertrag vom 6. Juli 2023 die Wohnung im dritten Obergeschoss der Liegenschaft auf Parzelle aaa (R-Strasse, S._____) an die Einzelfirma B._____ vermietet (Beschwerdebeilage 3) bzw. an deren Inhaber C._____ und an D._____ untervermietet (vgl. Beschwerdebeilage 10). Der Zweck der Firma wird im kantonalen Handelsregister wie folgt umschrieben:

" Betrieb einer Autogarage, insbesondere Fahrzeug-Service und -Unterhalt, Fahrzeug-Reparaturen und -Restaurationen sowie Schweissarbeiten."

Ihre Werkstatt betreibt die Firma in gemieteten Räumlichkeiten im Untergeschoss der Liegenschaft E._____ in T._____ (Parzelle ccc). Sie führt dort allgemeine Service sowie Unterhalts- und Reparaturarbeiten an Fahrzeugen durch (vgl. Beschwerdeschrift E. B.2).

(...)

4. Rechtliche Beurteilung

4.1 Vorbemerkung

Vorab ist festzuhalten, dass die Gemeinden bei der Ausscheidung und Definition der verschiedenen Zonen (§ 13 Abs. 1, § 15 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a BauG) aufgrund von § 106 KV verfassungsrechtlich geschützte Autonomie geniessen; hierin eingeschlossen ist die Anwendung und Auslegung 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 die Rechtsmittelbehörden bei der Überprüfung einschlägiger gemeinderätlicher Entscheide zurückzuhalten haben, soweit es bei den zu entscheidenden Fragen um rein lokale Anliegen sowie 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. 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 (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau [VGE] vom 24. Oktober 2018 [WBE.2018.160], S. 8 ff.; VGE vom 13. September 2011 [WBE.2010.314], S. 7 f.; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2010, S. 143).

4.2 Standortgebundenheit von Wohnung in reinen Gewerbe- und Industriezonen

Das Erfordernis der Bindung der Wohnungen an den Betriebsstandort drückt die räumliche Ordnungsvorstellung aus, Wohn- und Arbeitsstätten relativ streng voneinander zu trennen. Das heisst, es gilt sie möglichst in getrennte Nutzungszonen einzuweisen, weil es sich nur in einer ruhigen, von Immissionen möglichst freien Wohnzone angenehm wohnen lässt. Dieses sogenannte Prinzip der Funktionstrennung unterstützt die Bestrebungen, wohnliche Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und insbesondere Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterung zu verschonen. Damit soll genügend Raum für Gewerberaum reserviert werden. Gleichzeitig sollen die Gewerbebetriebe in ihrem Bestand gesichert und mit einer verlässlichen Grundlage für die Zukunft versehen werden, die es ihnen gestattet, sich betrieblich anzupassen und Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten zu verwirklichen, ohne mit Pflichten zur Rücksichtnahme auf Anwohner konfrontiert zu werden. Folglich sind Wohnbauten aus diesen Zonen fernzuhalten. Abgewichen werden kann davon nur, wenn die Wohnung betrieblich an den fraglichen Standort gebunden ist. Zu denken ist an Personal, das die Aufsicht, die Bereitschaft oder die Sicherheit des Betriebs gewährleisten soll, indem es Betriebseinrichtungen kontrolliert oder wartet, Schäden oder Hemmungen beim Betriebsablauf vermeidet, als Abwart oder Nachtwächter amtiert usw. (vgl. ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971, Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985, §§ 130–133, N 12; AGVE 1985, S. 270). An den Betriebsstandort gebundenes Personal ist somit nur dann gegeben, wenn die ständige Anwesenheit dieses Personals unabdingbar ist (AGVE 1973, S. 571). Dass Betriebsinhaber in einer nur dem Gewerbe vorbehaltenen Zone Anspruch auf eine Wohnung am Betriebsstandort haben, liegt in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung begründet (AGVE 1985, S. 271 ff). Dem einschlägigen Verwaltungsgerichtsentscheid lag eine kommunale Bestimmung zu Grunde, welche den Betriebsinhaber nicht explizit miteinschloss. Das Verwaltungsgericht kam in der Auslegung der fraglichen Bestimmung zum Schluss, dass es mit der Eigentumsgarantie mit Blick auf den persönlichkeitsbezogenen Grundgehalt des Eigentums zusammen mit den um das Durchmischungsziel kreisenden Zielen nicht vereinbar wäre, dem Betriebsinhaber eine eigene Wohnung am Betriebsstandort zu untersagen. Allerdings muss sich diese Wohnung nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts baulich in einem untergeordneten Verhältnis zum Betriebsgebäude halten, insbesondere was die Grösse der Wohnung betrifft (AGVE 1985, S. 275; Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt [EBVU] 15.322, E 3.3). Demgegenüber fehlt eine konkrete rechtliche Definition des Begriffs Betriebsinhaber. Nach herrschender Lehre handelt es sich dabei aber um den Besitzer und Leiter einer Gesellschaft (ROLAND MÜLLER/ANDRÉ BOMATTER, Die juristische Person als Familienbetrieb im Sinne von Art. 4 ArG, publiziert in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP], 7/2012, S. 978, mit Hinweisen). Ferner ist zu berücksichtigen, dass es sich bei kommunalen Regelungen wie der Bestimmung von § 10 Abs. 2 BNO (Ziff. 2.1 hiervor) um gesetzliche Ausnahmeregelungen handelt, welche unter Berücksichtigung der lärmrechtlichen Problematik sowie der raumplanungsrechtlichen und wohnhygienischen Gesichtspunkte nur restriktiv auszulegen sind, andernfalls man die fraglichen Vorschriften ihres Sinngehalts entleeren würde (ANITA HORISBERGER JECKLIN, Wohnen in Arbeitszonen, publiziert in: KPG-Bulletin, 2/2012, S. 74).

4.3 Beurteilung im konkreten Fall

4.3.1

Die Anwendung der dargelegten Grundsätze auf den vorliegenden Fall ergibt was folgt: Wohl befindet sich der Sitz der Einzelfirma B. _____ am strittigen Standort in der Liegenschaft R-Strasse. Gemäss Handelsregisterauszug kann der Firmeninhaber dort eine Autogarage betreiben, insbesondere Service-, Unterhalts-, Reparatur- und Restaurationsarbeiten an Autos ausführen (vgl. Ziff. 2 hiavor). Allerdings findet am Firmensitz keine dieser Tätigkeiten statt; die fraglichen Arbeiten werden ausschliesslich in der angemieteten Werkstatt in T. _____ ausgeführt. In der beschwerdebetroffenen Mietwohnung der Liegenschaft R-Strasse beschränkt sich der Firmeninhaber auf die Büroarbeiten, die mit seinem Betrieb anfallen. Auch wenn diese Arbeiten nach eigenen Angaben täglich zwei bis fünf Stunden beanspruchen, kommt der fraglichen Tätigkeit in Relation zur Wohnnutzung nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern insbesondere auch räumlich klar untergeordnete Bedeutung zu. Der angefochtene Entscheid erweist sich daher mit Blick auf die oben (Ziff. 4.2) dargelegte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, wonach sich die Wohnung des Betriebsinhabers in einem untergeordneten Verhältnis zu den betrieblichen Räumlichkeiten halten muss, schon unter diesem Gesichtspunkt als richtig und sachgerecht. Kommt hinzu, dass die teleologische wie auch systematische Auslegung des § 10 BNO ohne weiteres den Schluss zulässt, dass die Ausnahmeregelung des 2. Absatzes, wonach Wohnungen in der Gewerbe- und Industriezone nur für den Betriebsinhaber und für betrieblich an den Standort gebundenes Personal zulässig sind (Satz1), sowohl im Lichte des Sinns und Zwecks entsprechender Ausnahmebestimmungen (vgl. Ziff. 4.1 hiavor) als auch mit Blick auf den Umstand, dass die besagte Regelung am Anfang des zweiten Absatzes steht, sich nicht auf reine Dienstleistungs- und Verkaufsnutzungen im Sinne des letzten Satzes des fraglichen Absatzes, sondern wie vom Gemeinderat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, ausschliesslich auf gewerbliche und industrielle Nutzungen im Sinne des (der Ausnahmeregelung voranstehenden) ersten Absatzes von § 10 BNO bezieht.

Die Beschwerdeinstanz hat daher unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen zur Gemeindeautonomie (Ziff. 4.1 hiavor) und der erwähnten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Wohnnutzung in Gewerbe- und Industriezonen streng auszulegen sind, (Ziff. 4.2 hiavor) auch unter diesem Gesichtspunkt keinen Anlass, hinsichtlich des kritisierten Gemeinderatsbeschlusses korrigierend einzugreifen.

4.3.2

Indem der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers geltend macht, beim Weinhandels- und Gastronomiebetrieb seines Klienten wie auch bei der F. _____ GmbH und der G. _____ GmbH (vgl. Ziff. 3.2 hiavor) handle es sich um nicht störende Betriebe, beruft er sich sinngemäss auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit.

Der in Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Gleichheitssatz verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Es dürfen keine Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen, über die zu entscheiden ist, nicht gefunden werden kann. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt werden (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts [BGE] 131 I 103; 125 I 168; 118 Ib 416; AGVE 1991, S. 319). Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung geht allerdings nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesgerichts in der Regel dem Prinzip der gleichmässigen Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewandt worden ist, gibt dem Bürger grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Auf "Gleichbehandlung im Unrecht" besteht aber dann grundsätzlich Anspruch, wenn die Behörde eine eigentliche gesetzwidrige Praxis entwickelt hat und an dieser festzuhalten gedenkt, es also ablehnt, diese aufzugeben. Selbst wenn die Voraussetzungen für

eine unrechtsgleiche Behandlung erfüllt sind, können dieser öffentliche Interessen oder berechnigte Interessen Dritter entgegenstehen (BGE 127 I 2 f.; 123 II 254; vgl. zum Ganzen auch VGE vom 31. Juli 1997 [BE.96.00278], S. 15, je mit Hinweisen).

4.3.3

Wie der gemeinderätlichen Duplik vom 23. Januar 2025 zu entnehmen ist, liegen die beiden vom Rechtsvertreter des Beschwerdeführers in der Replik vom 9. Dezember 2024 erwähnten Vergleichsfälle anders als bei der vorliegend zur Diskussion stehenden Wohnnutzung, da im Fall der F. _____ GmbH (Bewilligung BA 2021/GR/363 vom 13. Dezember 2021) die Wohnnutzung vor Inkrafttreten der geltenden Zonenordnung bewilligt wurde und damit besitzstandsgeschützt ist, währenddem im anderen Vergleichsfall die Wohnnutzung mit einer Kleintierpraxis zusammenhängt, die mit Blick auf dort untergebrachte pflegebedürftige kranke oder verunfallte Tiere die Anwesenheit von Personen auch durch die Nacht erfordert. Weiter erscheint es aus Sicht der Beschwerdeinstanz nachvollziehbar, dass der Gemeinderat den Weinhandels- und Gastronomiebetrieb des Beschwerdeführers hinsichtlich der Zulässigkeit einer Wohnung des Betriebsinhabers vor Ort anders beurteilt als die rein administrative Tätigkeit des Betreibers der Einzelfirma B. _____ in der der streitbetroffenen Wohnung im dritten Obergeschoss. Selbst wenn man dieser Argumentation nicht folgen wollte und die Betriebswohnungen des Beschwerdeführers und der Inhaberin der G. _____ GmbH hinsichtlich des vom Beschwerdeführer angerufenen Gleichheitsgrundsatzes einschlägig wären, vermöchte dieser aus den beiden Vergleichsfällen keine Recht zu seinen Gunsten abzuleiten, da nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung zwei "Präzedenzfälle" nicht ausreichen, um eine (rechtswidrige) "Praxis" nachzuweisen (VGE vom 19. September 2014 [WBE.2013.537], S. 25).

(...)