

GL_GERICHTE GL-377 vom 18. Dezember 2014

GL Gerichte, 2014-12-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_GL-377

FR: GL_GERICHTE GL-377 du 18 décembre 2014

IT: GL_GERICHTE GL-377 del 18 dicembre 2014

Erwägungen

E. 1

Der Kanton Glarus, vertreten durch das Departement Bau und Umwelt (DBU), ersuchte am 3. Januar 2013 die Gemeinde Glarus um Bewilligung der Umnutzung des in der Gewerbezone liegenden Restaurants Edelweiss, Riedern, in eine Unterkunft für Asylsuchende. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderem C. _____ und D. _____, E. _____, F. _____ und G. _____, H. _____ und I. _____, J. _____ sowie K. _____ Einsprache. Die Baukommission der Gemeinde Glarus wies die Einsprachen am 26. März 2013 ab, soweit sie darauf eintrat, und erteilte dem Kanton Glarus die Baubewilligung unter verschiedenen Auflagen. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das DBU am 11. November 2013 ab. Dagegen gelangten C. _____ und D. _____, E. _____, F. _____ und G. _____, H. _____ und I. _____, J. _____ sowie K. _____ mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht und beantragten die Aufhebung des Beschwerdeentscheids des DBU und der Baubewilligung der Gemeinde Glarus. Es sei festzustellen, dass die vom Kanton Glarus angebehrte Baubewilligung nicht erteilt werden könne. Das Verwaltungsgericht trat am 26. Februar 2014 (Verfahren VG.2013.00128) auf das Feststellungsbegehren nicht ein; im Übrigen hiess es die Beschwerde gut und hob die Baubewilligung und den Beschwerdeentscheid auf. Der Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

E. 2

2.1 Der Kanton Glarus, wiederum vertreten durch das DBU, reichte am 2. April 2014 erneut ein Baugesuch bei der Gemeinde Glarus ein. Geplant waren die Sanierung des gesamten Gebäudes und der Ausbau der Wirtewohnung im ersten und zweiten Obergeschoss zu einem Wohnheim für ca. 16 Asylsuchende mit Einbau einer Küche und Verbesserung der Sanitäreinrichtungen. Die gewerbliche Nutzung des Erdgeschosses sollte unverändert bleiben. Das Gesuch wurde am 10. April 2014 im Amtsblatt publiziert.

2.2 Gegen das Bauvorhaben erhoben C. _____ und D. _____, E. _____, F. _____ und G. _____, H. _____ und I. _____, J. _____ sowie K. _____ am 12. Mai 2014 bei der Gemeinde Glarus Einsprache. Die Baukommission der Gemeinde Glarus verweigerte am 8. Juli 2014 dem Kanton Glarus die Baubewilligung.

E. 3

3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, er beabsichtige, lediglich die beiden oberen Stockwerke des Gebäudes in eine Unterkunft für Asylsuchende umzugestalten. Das Restaurant im Erdgeschoss soll bestehen bleiben und diese Räumlichkeiten sollen weiterhin gewerblich genutzt werden. Damit weiche das vorliegend zu beurteilende Baugesuch wesentlich vom ursprünglichen Baugesuch ab, indem die bisherige gemischte Nutzung der Liegenschaft für Wohn- und Gewerbebezüge beibehalten werden solle. Die massgebende Bestimmung für die Beurteilung, ob das geplante Bauvorhaben zonenkonform sei, finde

sich in Art. 11 des Baureglements von Riedern vom 29. Mai 1998 (BO). Das strittige Gebäude sei im Jahr 1974 so umgebaut worden, dass im ersten und zweiten Obergeschoss die Wirtewohnung gelegen sei, wobei sich im zweiten Obergeschoss fünf Kinderzimmer befunden hätten. Die weitere Nutzung der Wirtewohnung sei ihm nicht im Detail bekannt. Immerhin lasse sich den vorhandenen Akten entnehmen, dass die Zimmer im zweiten Obergeschoss zumindest zeitweilig an Saisoniers vermietet worden seien. Es stehe jedenfalls fest, dass die oberen zwei Stockwerke des Gebäudes seit Jahren einzig Wohnzwecken gedient hätten, während das Erdgeschoss gewerblich genutzt worden sei. Das Verwaltungsgericht habe in seinem Entscheid VG.2013.00128 offen gelassen, ob die bisherige Nutzung des Gebäudes zonenkonform gewesen sei. Gehe man davon aus, so gelte dies auch für die zukünftig vorgesehene Nutzung, da sich mit dem zu beurteilenden Bauvorhaben an der bisherigen Nutzung nichts ändere. Die Argumentation der Vorinstanz, wonach das Baugesuch die Umnutzung einer Wohnung für Betriebsinhaber und/oder Betriebspersonal in Wohnraum für Asylsuchende beinhalte, treffe nicht zu. Es sei zwar richtig, dass die für die Asylsuchenden geplante Wohnung nicht mehr von den Betriebsinhabern und/oder dem Betriebspersonal genutzt würde, darin liege aber nicht eine geänderte Nutzung im Sinne der baurechtlichen Gesetzgebung. Mit anderen Worten komme es nicht darauf an, wer die Wohnung nutze, sondern ob sie effektiv Wohnzwecken diene. Werde stattdessen davon ausgegangen, dass die bisherige Nutzung des Gebäudes aufgrund der Wohnung für die Betriebsinhaber in den Obergeschossen mit Inkrafttreten des Baureglements zonenwidrig geworden ist, so lasse Art. 11 Abs. 2 BO für diesen Fall den Erhalt und den Ersatz der Wohnung zu. Dies wäre auch in Berücksichtigung von Art. 61 Abs. 2 RBG zulässig. Wenn das Gebäude einzig von den künftigen Betreibern des Restaurants oder von ihrem Personal bewohnt werden dürfte, entspräche dies im Übrigen in keiner Weise zeitgemässen Lebenssachverhalten. Folglich würde eine solche Auslegung des Gesetzes in die Eigentumsgarantie eingreifen.

3.2 Die Beschwerdegegnerin führt im Wesentlichen aus, die Nutzung des Gebäudes als Unterkunft für Asylsuchende sei zonenwidrig. Erlaubt seien in der Gewerbezone nur Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal, worunter Asylsuchende nicht fielen. Die Umnutzung der Wirtewohnung in Wohnraum für Asylsuchende sei nicht zulässig.

3.3 Die Beigeladenen vertreten die Auffassung, dass sich das vorliegende Baugesuch nur minimal vom ursprünglichen Baugesuch unterscheide. Es sei irrelevant, ob im Erdgeschoss ein Restaurant betrieben werde oder nicht. Die bisherige Nutzung des Gebäudes sei völlig zonenkonform gewesen, indem das Erdgeschoss gewerblich als Restaurant genutzt worden sei, die oberen Geschosse als Wirtewohnung. Die Vermietung von Zimmern an Saisoniers in Verbindung mit einem Gastgewerbebetrieb sei eine gewerbliche Nutzung, nicht Wohnnutzung. Das Baureglement sehe kein Splitting vor; die gewerbliche Nutzung und die Wohnnutzung müssten gekoppelt sein. Von einer bisher zonenwidrigen Nutzung könne nicht gesprochen werden. Völlig haltlos sei die Behauptung, dass keine wesentliche Nutzungsänderung vorliege. Eine Unterkunft für Asylsuchende könne nicht mit dem gewöhnlichen Wohnzweck verglichen werden. Es liege im allgemeinen öffentlichen Interesse, dass Asylsuchende in angemessenem Abstand zu Dorfkernen und Wohnquartieren untergebracht würden.

E. 4

Zunächst ist zu prüfen, ob das Bauvorhaben des Beschwerdeführers in der Gewerbezone zonenkonform ist.

4.1 Gemäss Art. 11 Abs. 1 BO ist die Gewerbezone für gewerbliche, industrielle oder touristische Nutzungen mit besonderen Anforderungen an den Standort, an das Gebäude und an die Umgebung bestimmt. Art. 11 Abs. 2 BO lautet wie folgt: "Der Erhalt und Ersatz von Wohnbauten sowie Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal ist gestattet. Gemischte Wohn-/Gewerbebauten sind in der Regel im Erdgeschoss gewerblich und im Dachgeschoss vorzugsweise für Wohnzwecke zu nutzen."

4.2 Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid VG.2013.00128 ausgeführt, dass es sich bei einer Unterkunft für Asylsuchende um eine Wohnnutzung handle, welche in der Gewerbezone gemäss Art. 11 BO grundsätzlich nicht zonenkonform sei. Offen lassen konnte es die Frage, ob Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal zonenkonform sind oder lediglich vom Bestandesschutz profitieren.

4.3 Nach den üblichen Regeln der Gesetzesauslegung ist eine Bestimmung in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 139 V 148 E. 5.1, mit Hinweisen).

Wie das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid VG.2013.00128 ausgeführt hat, sprechen der Wortlaut und die systematische Einordnung der Bestimmung dafür, dass Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BO nur den Erhalt und Ersatz von Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal erlaubt und folglich solche Wohnungen grundsätzlich als zonenwidrig zu gelten haben. Es ist aber naheliegend, dass der Gesetzgeber Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal als zonenkonform erachtete und grundsätzlich zulassen wollte. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die explizite Erwähnung der Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal nur dann Sinn macht, wenn sie anders behandelt werden sollen als Wohnbauten, sind sie doch andernfalls vom Begriff der Wohnbaute ohne Weiteres erfasst. Dass der Gesetzgeber Betriebswohnungen in der Gewerbezone zulassen wollte, wird durch Satz 2 von Art. 11 Abs. 2 BO noch deutlicher, geht dieser doch von der Zulässigkeit solcher Wohnungen aus, indem er vorschreibt, dass die Wohnnutzung vorzugsweise im Dachgeschoss und die gewerbliche Nutzung im Erdgeschoss stattzufinden hat. Daneben ist zu berücksichtigen, dass eine Sonderregelung, welche Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal in der Gewerbezone als zonenkonform erachtet, durchaus üblich ist (vgl etwa § 56 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 oder Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons St. Gallen vom 6. Juni 1972). Vorliegend kommt daher dem grammatikalisch ohnehin nicht korrekten Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BO nur einschränkende Bedeutung zu. Aufgrund der expliziten Erwähnung der Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal ist mit dem Beschwerdeführer davon auszugehen, dass solche Wohnungen in der Gewerbezone grundsätzlich zonenkonform sind.

4.4 In dem der Gesetzgeber in der Gewerbezone Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal erlaubt, bezweckt er, dass solche Personen beim Gewerbebetrieb, in welchem sie tätig sind, wohnen können. Damit gestattet Art. 11 Abs. 2 BO im Sinne einer Ausnahme ein Abweichen vom Zweck der Gewerbezone, welcher gemäss Art. 11 Abs. 1 BO in der gewerblichen, industriellen oder touristischen Nutzung liegt. Dadurch wird die Gewerbezone aber nicht zu einer gemischten Zone, in welcher Wohn- und Gewerbenutzungen gleichermaßen erlaubt sind. Insofern unterscheidet sie sich massgebend von der Wohn- und Arbeitszone gemäss Art. 10 BO. Der Beschwerdeführer verkennt, dass in der Gewerbezone nicht jede Wohnnutzung gestattet ist. Entgegen seiner Auffassung ist es wesentlich, durch wen eine in der Gewerbezone liegende Wohnung genutzt wird. Art. 11 Abs. 2 BO lässt nur durch Betriebsinhaber oder Betriebspersonal genutzte Wohnungen zu. Wird eine solche Wohnung hingegen durch vom Gewerbebetrieb unabhängige Dritte bewohnt, ist dies gemäss Art. 11 BO mit der Gewerbezone nicht vereinbar. Insofern liegt stets dann eine relevante Nutzungsänderung vor, wenn eine Betriebswohnung neu durch Dritte bewohnt werden soll. Da der Beschwerdeführer nicht geltend macht, dass das Restaurant im Erdgeschoss künftig durch die Asylsuchenden betrieben werde, erweist sich die Nutzung der Wirtewohnung als Unterkunft für Asylsuchende nach dem Gesagten als zonenwidrig. An der Zonenwidrigkeit würde sich im Übrigen nichts ändern, wenn die Wohnung ■ wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht ■ bereits früher durch Dritte bewohnt worden wäre.

E. 5

Zu prüfen ist sodann, ob sich der Beschwerdeführer auf den Bestandesschutz berufen kann.

5.1 Der Bestandesschutz wird aus der Eigentumsgarantie, dem Grundsatz von Treu und Glauben und dem Rückwirkungsverbot abgeleitet (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 817). Die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]) und das Rückwirkungsverbot (Art. 5 BV) verbieten die sofortige Anwendung neuer Eigentumsbeschränkungen auf bestehende, nach altem Recht rechtmässig erstellte und genutzte Bauten. Daneben wird der Private durch das Vertrauensschutzprinzip (Art. 9 BV) im Vertrauen in eine ursprünglich rechtmässige Nutzung geschützt, die durch eine Rechts- oder Planänderung unrechtmässig geworden ist.

5.2 Den verfassungsrechtlichen Anforderungen wird sowohl das kommunale Baureglement als auch das kantonale Raumentwicklungs- und Baugesetz gerecht. Art. 11 Abs. 2 BO schützt Wohnbauten in ihrem Bestand. Ebenso sieht Art. 61 Abs. 1 RBG vor, dass bestehende, rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften oder Plänen nicht mehr entsprechen, erhalten und erneuert werden dürfen.

5.3 Entscheidend für die Anwendung des Bestandesschutzes ist, dass die bisherige Nutzung eines Gebäudes aufgrund einer Rechts- oder Planänderung rechtswidrig geworden ist. Wesentlich ist dabei, dass nicht sämtliche frühere Nutzungen vom Bestandesschutz erfasst werden. Schutz verdient nur die unmittelbar vor Inkrafttreten des neuen Plans oder neuen Rechts ausgeübte Nutzung.

Ausgangspunkt für die Frage, ob sich der Beschwerdeführer auf den Bestandesschutz berufen kann, bildet demnach die Nutzung der Wohnung im ersten und zweiten Obergeschoss des streitbetroffenen Gebäudes unmittelbar vor dem Inkrafttreten des Baureglements am 1. Dezember 1998 (vgl. Art. 41 BO).

Wurde die Wohnung durch den Betriebsinhaber oder durch Betriebspersonal bewohnt, wäre deren Nutzung mit Inkrafttreten des Baureglements nicht zonenwidrig geworden, da Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal in der Gewerbezone weiterhin gestattet sind. Eine Berufung auf den Bestandesschutz fiele daher von vornherein ausser Betracht, wobei es nicht relevant ist, ob die Wohnung nach Inkrafttreten des Baureglements zwischenzeitlich zonenwidrig genutzt worden ist oder nicht.

Ebenfalls nicht auf den Bestandesschutz berufen könnte sich der Beschwerdeführer, wenn die Wohnung unmittelbar vor Inkrafttreten des neuen Baureglements gar nicht genutzt worden wäre. Diesfalls gäbe nichts, was in seinem Bestand zu schützen wäre.

Folglich scheiterte die Anrufung des Bestandesschutzes nur dann nicht, wenn die Wohnung vor Inkrafttreten des Baureglements durch vom Betrieb unabhängige Dritte bewohnt worden war. Nur in diesem Fall wäre die bisherige Nutzung der Wohnung aufgrund des Inkrafttretens des neuen Rechts zonenwidrig geworden, was Voraussetzung für den Bestandesschutz bildet. Entgegen der Auffassung der Beigeladenen würde es dabei genügen, dass die Wohnung an nicht im Betrieb tätige Saisoniers vermietet wurde, handelt es sich doch bei der Nutzung der Wohnung durch Saisoniers klarerweise um eine Wohnnutzung, nicht um eine gewerbliche Nutzung.

5.4 Die vorhandenen Akten geben keinen Aufschluss darüber, wie die Wohnung im ersten und zweiten Obergeschoss des streitbetroffenen Gebäudes unmittelbar vor Inkrafttreten des Baureglements genutzt worden war. Es obliegt der Beschwerdegegnerin dies näher zu prüfen.

Kommt sie zum Schluss, dass die Wohnung durch den Betriebsinhaber, durch Betriebspersonal oder gar nicht genutzt worden war, scheidet die Berufung auf den Bestandesschutz. Folglich wird die Beschwerdegegnerin an der Verweigerung der Baubewilligung festhalten.

Ergibt sich hingegen, dass eine gewöhnliche Wohnnutzung durch vom Betrieb unabhängige Drittpersonen vorlag, wird sie in einem zweiten Schritt beurteilen müssen, ob dies mit den damals geltenden bau- und planungsrechtlichen Vorschriften vereinbar war, greift doch der Bestandesschutz nur, wenn die Nutzung vor der Plan- bzw. Rechtsänderung rechtmässig war. Ist dies der Fall, hat die Beschwerdegegnerin schliesslich zu prüfen, ob die weiteren Voraussetzungen des Bestandesschutzes gemäss Art. 61 RBG erfüllt sind, namentlich ob das Bauvorhaben den Vorgaben von Art. 61 Abs. 2 RBG entspricht. Dabei hat sie davon auszugehen, dass der Betrieb einer Unterkunft für Asylsuchende entgegen der Auffassung der Beigeladenen eine gewöhnliche Wohnnutzung ist (vgl. VGer BE-Urteil VGE 18170 vom 11. März 1991 E. 2, in BVR 1992 S. 14 ff., 15f., VGE 17474 vom 21. März 1988 E. 4, in BVR 1988 S. 263 ff., 271 f.; Urteil des Regierungsrats SZ vom 24. April 1990 E. 3, in ZBl 1990 S. 419 ff., 421), welche keinen räumlichen Abstand zum Dorfkern oder zu Wohnzonen erfordert.

E. 6

Ins Leere greift schliesslich die Argumentation der Beschwerdegegnerin, wonach die Nutzungsplanung nicht zeitgemässen Lebenssachverhalten entspreche. Dies wäre allenfalls bei einer akzessorischen Überprüfung des Nutzungsplans zu berücksichtigen. Allerdings hat das Verwaltungsgericht im rechtskräftigen Entscheid VG.2013.00128 bereits einlässlich ausgeführt, dass dem Gericht die akzessorische Überprüfung des Nutzungsplans verwehrt ist. Auf die entsprechende E. II/4.6 kann verwiesen werden.

E. 7

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Bauvorhaben des Beschwerdeführers zonenwidrig ist. Ob er sich auf den Bestandesschutz berufen kann, lässt sich aufgrund der vorliegenden Akten nicht beurteilen.

Demgemäss ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 8. Juli 2014 ist aufzuheben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

III.

1.

Aufgrund des offenen Verfahrensausgangs ist von einem je hälftigen Obsiegen des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin bzw. den Beigeladenen auszugehen. Die pauschale Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.- ist ausgangsgemäss zur Hälfte dem Beschwerdeführer und zu je einem Viertel der Beschwerdegegnerin und den Beigeladenen aufzuerlegen, wobei die Anteile des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin auf die Staatskasse zu nehmen sind (Art. 134 Abs. 1 lit. c i.V.m. 135 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 16 Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 [VRG]).

2.

Der Beschwerdeführer und die Beigeladenen obsiegen bzw. unterliegen gleichermaßen. Im Gegensatz zum Beschwerdeführer sind die Beigeladenen mangels besonderer Umstände nicht zur Bezahlung einer Parteientschädigung verpflichtet (Art. 138 Abs. 4 VRG). Folglich ist der Beschwerdeführer zu verpflichten, den Beigeladenen 1.1, 1.2, 3.1, 3.2, 4.1 und 4.2 eine reduzierte Parteientschädigung von je Fr. 75.- und den Beschwerdeführern 2, 5 und 6 eine solche von je Fr. 150.-, insgesamt Fr. 900.- (inkl. Mehrwertsteuer), zu bezahlen.

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