

# GL\_GERICHTE VG.2013.00128 vom 26. Februar 2014

GL Gerichte, 2014-02-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl\\_gerichte\\_VG.2013.00128](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2013.00128)

FR: GL\_GERICHTE VG.2013.00128 du 26 février 2014

IT: GL\_GERICHTE VG.2013.00128 del 26 febbraio 2014

## Regeste

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

## Volltext

Glarus Verwaltungsgericht 26.02.2014 VG.2013.00128 (VG.2014.53) Glaris

Verwaltungsgericht 26.02.2014 VG.2013.00128 (VG.2014.53) Glarona Verwaltungsgericht

26.02.2014 VG.2013.00128 (VG.2014.53)

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GLARUS Urteil vom 26. Februar 2014 I. Kammer in Sachen VG.2013.00128 1.1 A. \_\_\_\_\_ Beschwerdeführer 1.2 B. \_\_\_\_\_ 2. C. \_\_\_\_\_ 3.1 D. \_\_\_\_\_ 3.2 E. \_\_\_\_\_ 4.1 F. \_\_\_\_\_ 4.2 G. \_\_\_\_\_ 5. H. \_\_\_\_\_ 6. I. \_\_\_\_\_ alle vertreten durch Rechtsanwalt J. \_\_\_\_\_ gegen 1. Kanton Glarus Beschwerdegegner vertreten durch das Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus 2. Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus 3. Gemeinde Glarus betreffend Baubewilligung Die Kammer zieht in Erwägung: I . 1. 1.1 Mit Baugesuch vom 3. Januar 2013 ersuchte der Kanton Glarus, vertreten durch das Departement Bau und Umwelt (DBU), die Gemeinde Glarus um Bewilligung der Umnutzung des in der Gewerbezone liegenden Restaurants Edelweiss, Riedern, in eine Unterkunft für Asylsuchende. Das Gesuch wurde im Amtsblatt vom 24. Januar 2013 publiziert. Gegen das Bauvorhaben erhoben unter anderem A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_ und E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_ und G. \_\_\_\_\_, H. \_\_\_\_\_ sowie I. \_\_\_\_\_ 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. 1.2 Die dagegen erhobene Beschwerde wies das DBU unter Ausstand des Departementsvorstehers am 11. November 2013 ab. 2. 2.1 In der Folge gelangten A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_ und E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_ und G. \_\_\_\_\_, H. \_\_\_\_\_ sowie I. \_\_\_\_\_ mit Beschwerde vom 12. Dezember 2013 ans Verwaltungsgericht und beantragten die Aufhebung des Beschwerdeentscheids des DBU vom 11. November 2013 und der Baubewilligung der Gemeinde Glarus vom 26. März 2013. Es sei festzustellen, dass die vom Kanton Glarus angebehrte Baubewilligung nicht erteilt werden könne bzw. es sei das Baugesuch des Kantons Glarus abzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Staates. 2.2 Die Gemeinde Glarus beantragte am 22. Januar 2014 die Abweisung der Beschwerde. Den nämlichen Antrag stellten das DBU und der Kanton Glarus am 27. bzw. 28. Januar 2014. II . 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 79 Abs. 1 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vom 2. Mai 2010 (RBG) i.V.m. Art. 105 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten. 1.2 Gemäss Art. 73 Abs. 1 VRG kann das Gericht

über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten auf Antrag einer Partei oder von Amtes wegen einen Feststellungsentscheid treffen. Ein Feststellungsanspruch besteht regelmässig dann nicht, wenn der Gesuchsteller in der betreffenden Angelegenheit ein Gestaltungsurteil erwirken kann, wobei diese Einschränkung nicht für Vorentscheide gilt (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 62). Vorliegend beantragen die Beschwerdeführer im Sinne eines Gestaltungsurteils die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und der Baubewilligung. Damit besteht nach dem Gesagten kein Raum für die formelle Feststellung, dass dem Beschwerdegegner 1 keine Baubewilligung erteilt werden könne. Auf den entsprechenden Antrag ist deshalb nicht einzutreten. 2. Voraussetzung einer Baubewilligung ist gemäss der bundesrechtlichen Minimalvorschrift von Art. 22 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG), dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (lit. a) und das Land erschlossen ist (lit. b). Das kantonale Recht sieht in Art. 76 Abs. 1 RBG vor, dass die Baubewilligung erteilt wird, wenn das Bauvorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht. 3. 3.1 Die Beschwerdeführer rügen, dass das geplante Bauvorhaben in der Gewerbezone nicht zonenkonform sei. Die Feststellung, dass in der Bewilligungspraxis Art. 11 der Bauordnung Riedern vom 29. Mai 1998 (BO) gesetzeswidrig ausgelegt und der Ausbau bestehender Wohnflächen voraussetzungslos bewilligt worden sei, sei unhaltbar. Es sei davon auszugehen, dass in der Gewerbezone bestehende Wohnbauten erhalten und ersetzt werden dürften. All die von der Vorinstanz aufgeführten Beispiele liessen sich darunter subsumieren, würden doch Ersatz und Erhalt von Wohnbauten die Anpassung an zeitgemässe Bedürfnisse, worunter auch ein bescheidener Ausbau fallen könne, implizieren. Hingegen sei in keinem Fall eine Nutzungsänderung bewilligt worden. Der Bestand an Wohnbauten habe sich unter Geltung von Art. 11 BO nicht vermehrt. Unzutreffend sei es auch, darauf abstellen zu wollen, dass die meisten Baugesuche nur Wohnbauten betroffen hätten. Die markante und dominante Baute in der Zone umfasse mit Sicherheit ein Mehrfaches des Volumens aller Wohnbauten in der Zone. Der Vergleich mit einer Hotelnutzung sei schliesslich abwegig. Daneben könne von der Zonenkonformität eines Hotels in der Gewerbezone keine Rede sein. 3.2 Die Beschwerdegegnerin 3 geht gemäss ihrem Baubewilligungsentscheid davon aus, dass die Nutzung des ehemaligen Restaurants als Unterkunft für Asylsuchende den Zonenbestimmungen entspreche, da sie nicht als reine Wohnnutzung qualifiziert werden könne und durch die zeitlich begrenzte Beherbergung auch eine gewerbliche Nutzung beinhalte. 3.3 Der Beschwerdegegner 2 führt aus, dass bei fünf von insgesamt sieben Baubewilligungsentscheiden, die nach Einführung der neuen Bauordnung getroffen worden seien, eine Vergrösserung des bestehenden Wohnraums bewilligt worden sei. Dabei habe der ehemalige Gemeinderat Riedern jeweils explizit erklärt, die Bauvorhaben würden den Zonenvorschriften entsprechen. Daraus sei zu schliessen, dass der ehemalige Gemeinderat wie auch die Beschwerdegegnerin 3 nicht bloss den Ersatz und den Erhalt der bestehenden Wohnbauten, sondern auch den voraussetzungslosen Ausbau der Wohnfläche als zonenkonform erachten würden, selbst wenn dabei das bestehende Gebäudevolumen vergrössert werde. Es könne daher von einer eigentlichen vom Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BO abweichenden Praxis gesprochen werden, die den Ausbau der bestehenden Wohnbauten voraussetzungslos erlaube. Zu beachten sei sodann, dass beim geplanten Bauvorhaben nur Bauarbeiten im Gebäudeinneren ausgeführt würden. Die geplante Unterkunft für Asylsuchende ähnele schliesslich hinsichtlich der grösseren Anzahl von

untergebrachten Personen pro Quadratmeter und der häufigeren Personenwechsel einem Hotelbetrieb, welcher in der Gewerbezone zulässig sei. 3.4 Der Beschwerdegegner 1 macht geltend, dass die geplante Nutzung mit der früheren Nutzung vergleichbar sei. Zusätzliche Auswirkungen auf die Umgebung, die Einhaltung der Brandschutzvorschriften oder eine wesentliche Vergrösserung des Benutzendenkreises seien keine zu erwarten. Zudem führe die geplante Umnutzung weder in der baulichen Erscheinung noch von den Massstäben her zu einer Veränderung an der bestehenden Baute. Die geplante Unterkunft für Asylsuchende sei zonenkonform. Die fragliche Gewerbezone umfasse lediglich ein kleines Gebiet mit neun Parzellen. Mehr als die Hälfte dieser Parzellen werde zu reiner Wohnnutzung genutzt. Es handle sich somit um eine gemischte Zone ohne rein gewerblichen Charakter. Würde das Bauvorhaben aber als nicht zonenkonform beurteilt, komme die Bestandesgarantie gemäss Art. 61 Abs. 2 RBG zum Tragen. Aufgrund der ähnlichen räumlichen Auswirkungen und der weiterhin vergleichbaren Nutzung werde mit der vorgesehenen Nutzungsänderung die Abweichung zum geltenden Recht nicht wesentlich verstärkt. Überwiegende öffentliche und private Interessen, die dem Bauvorhaben entgegenstünden, seien keine erkennbar. Da die Liegenschaft bis dato mehrheitlich zu Wohnzwecken genutzt worden sei, sei das geplante Vorhaben zulässig. Im Übrigen wäre auch eine ausschliessliche Wohnnutzung zulässig. Beim vorliegenden Projekt handle es sich nämlich nicht um einen Neubau einer Asylunterkunft, sondern um die Umnutzung einer bestehenden Baute im Rahmen der Bestandesgarantie. 4. 4.1 Vor Verwaltungsgericht ist zu Recht nicht mehr strittig, dass der geplante Umbau und die Umnutzung des Restaurants Edelweiss in eine Unterkunft für Asylsuchende einer Baubewilligung bedarf. Umstritten und im vorliegenden Verfahren zentral ist hingegen die Frage, ob das in der Gewerbezone der Gemeinde Riedern geplante Bauvorhaben zonenkonform ist, was gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG und Art. 76 Abs. 1 RBG grundsätzlich Voraussetzung für eine Baubewilligung ist. 4.2 4.2.1 Im Bau- und Raumplanungsrecht kommt der Gemeindeautonomie eine herausragende Bedeutung zu. Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zu Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht (BGE 136 I 265 E. 2.1, mit Hinweisen). 4.2.2 Gemäss Art. 115 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV) sind den Gemeinden in den Schranken von Verfassung und Gesetz ihr Bestand und das Recht, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, gewährleistet. Sie besorgen alle örtlichen Angelegenheiten, für die weder der Bund noch der Kanton zuständig sind (Art. 119 Abs. 1 KV). Die Ortsplanung ist gemäss Art. 15 Abs. 1 RBG Aufgabe der Gemeinde und umfasst nach Art. 15 Abs. 2 RBG das kommunale Entwicklungskonzept, den kommunalen Richtplan, den Zonenplan und das Baureglement. Bei der Anwendung der nutzungsplanerischen Vorschriften kommt der kommunalen Baubehörde ein besonderer Ermessensspielraum zu, der im Rechtsmittelverfahren zu beachten ist. Die Autonomie der Gemeindebehörde hat aber dort ihre Grenzen, wo sich eine Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit Sinn und Zweck der Bestimmung nicht mehr vereinbaren lässt (Christian Häuptli, in Andreas Baumann et al., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 13 N. 23). 4.3 4.3.1 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. Der Erhalt und Ersatz von Wohnbauten sowie Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal ist gemäss Art. 11 Abs. 2 BO gestattet. Gemischte Wohn-/Gewerbebauten sind in der Regel im Erdgeschoss gewerblich und im Dachgeschoss vorzugsweise für Wohnzwecke zu nutzen. Die Gewerbezone ist der Lärmempfindlichkeitsstufe III zugeordnet (Art. 11 Abs. 3 BO).

4.3.2 Die Erstellung von Wohnungen stellt in der Gewerbezone grundsätzlich eine zonenfremde, insbesondere aus wohnhygienischen Gründen möglichst fernzuhaltende Nutzung dar. So dürfen gemäss Art. 11 BO mit Ausnahme des Bestandsschutzes gemäss Art. 11 Abs. 2 BO keine neuen Wohnungen erstellt werden. Die geplante Unterkunft dient der Beherbergung von Asylsuchenden. Dabei handelt es sich um eine Wohnnutzung. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners 2 kann eine Unterkunft für Asylsuchende raumplanungsrechtlich nämlich nicht mit einem Hotel oder einem hotelähnlichen Beherbergungsbetrieb verglichen werden. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in der Unterkunft beträgt pro Person zwischen sechs Monaten und zwei Jahren und liegt so weit über dem in einem Hotelbetrieb Üblichen. Sodann fehlt – wovon auch die Beschwerdegegner ausgehen – der für einen Hotelbetrieb übliche Autoverkehr. Ebenso gibt es keinen öffentlichen Restaurationsbetrieb und kein "übermässiges" Kommen und Gehen während der Nacht. Daraus wird ersichtlich, dass zahlreiche Elemente, welche bei einem Hotelbetrieb gegen eine Wohnnutzung sprechen können, bei der geplanten Unterkunft für Asylsuchende gerade nicht gegeben sind (vgl. VGer BE-Urteil VGE 18170 vom 11. März 1991 E. 2, in BVR 1992 S. 14 ff., 15 f.). Unklar bleibt, weshalb die Beschwerdegegnerin 3 rein aufgrund der zeitlich begrenzten Beherbergung auf eine gewerbliche Nutzung und deshalb auf eine zonenkonforme Umnutzung des Restaurants schliessen will. Bereits die herkömmliche Auffassung, wonach zwingendes Element einer gewerblichen Nutzung die Absicht der Erzielung eines Gewinns ist, widerspricht einer solchen Auslegung. Der Betrieb einer Unterkunft für Asylsuchende ist offensichtlich keine gewerbliche Nutzung, sondern dient der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. VGer BE-Urteil VGE 18170 vom 11. März 1991 E. 2, in BVR 1992 S. 14 ff., 15 f.). Die gegenteilige Auffassung der Beschwerdegegnerin 3 lässt sich auch unter Berücksichtigung der ihr zukommenden relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit nicht halten. Eine Unterkunft für Asylsuchende wurde denn auch verschiedentlich als Wohnbaute und deren Betrieb als Wohnnutzung bezeichnet (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); dies selbst dann, wenn es sich um ein Durchgangszentrum mit nur kurzer Aufenthaltsdauer der einzelnen Asylsuchenden handelte (VGer BL-Urteil vom 4. September 2002, in BLVGE 2002/2003 Ziff. 6.2.1 E. 3b f.). So erkannte beispielsweise der Gemeinderat Münchenstein richtig, dass die Erstellung einer Unterkunft für Asylsuchende in der Gewerbezone nicht zulässig ist, sondern der Umzonung der Parzelle in eine Wohnzone oder eine Zone für öffentliche Werke und Anlagen bedarf (vgl. Ratschlag des Gemeinderats Münchenstein für die Einwohnergemeindeversammlung vom 20. März 2003, Ziff. 7.1, abrufbar unter [www.muenchenstein.ch/dl.php/de/20060123143310/Ratschlag\\_2003\\_0320.pdf](http://www.muenchenstein.ch/dl.php/de/20060123143310/Ratschlag_2003_0320.pdf)). Zusammenfassend ergibt sich, dass es sich bei einer Unterkunft für Asylsuchende um eine Wohnnutzung handelt, welche in der Gewerbezone gemäss Art. 11 BO grundsätzlich nicht zonenkonform ist.

4.4 4.4.1 Indem der Beschwerdegegner 2 die seit Inkrafttreten der BO im Jahr 1998 ergangenen Baubewilligungsentscheide anführt und darauf hinweist, dass fünf der sieben

Baubewilligungen eine Vergrösserung des bestehenden Wohnraums bewilligt hätten, beruft er sich sinngemäss auf eine gesetzeswidrige Praxis der Beschwerdegegnerin 3 bzw. der damaligen Gemeinde Riedern, welche auch vorliegend anzuwenden sei. In der Regel geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dem Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall vor. Wenn die Baubewilligungsbehörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, gibt das anderen, die sich in der gleichen Lage befinden, grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls von der Norm abweichend behandelt zu werden. Besteht hingegen eine eigentliche gesetzeswidrige Praxis und lehnt es die Behörde ab, diese aufzugeben, so kann verlangt werden, dass die widerrechtliche Begünstigung im Einzelfall gewährt wird (BGE 136 I 65 E. 5.6, 126 V 390 E. 6a, 123 II 248 E. 3c; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 518).

4.4.2 Die vom Beschwerdegegner 2 angeführten Baubewilligungen betrafen bestehende und durch Art. 11 Abs. 2 BO in ihrem Bestand geschützte Wohnbauten. Bewilligt wurde ein An- und Umbau mit zusätzlichem Einbau einer Wohnung, die Erstellung eines Fahrradunterstands, ein Anbau, der Umbau und der Anbau eines Schopfs, das dauerhafte Parkieren eines Bauwagens als Abstellraum und der Neubau eines Einfamilienhauses nach Abbruch der bestehenden Gebäude. Die angeführten Beispiele zeigen zwar, dass die damalige Gemeinde Riedern bzw. in einem Fall die Beschwerdegegnerin 3 den in Art. 11 Abs. 2 BO garantierten Bestandesschutz stets weit interpretierten und teilweise eine Vergrösserung der Wohnfläche zuließen, ohne dass dies die Bestimmung explizit zugelassen hätte. Dennoch kann der Beschwerdegegner 1 als Bauherr daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten. Mit dem vorliegend strittigen Bauvorhaben soll nämlich nicht eine bestehende Wohnbaute geändert oder vergrössert werden, vielmehr will der Beschwerdegegner 1 das zumindest teilweise zonenkonform genutzte Restaurant neu als reine Wohnbaute umnutzen. Eine derartige Nutzungsänderung hatte die Baubehörde jedoch im Gegensatz zur Erweiterung zonenwidriger Wohnbauten seit Inkrafttreten der BO noch nicht zu beurteilen, weshalb keine Praxis besteht, auf die sich der Beschwerdegegner 1 berufen könnte.

4.5 4.5.1 Der Beschwerdegegner 1 geht sodann davon aus, dass ihm – sollte das Bauvorhaben als zonenwidrig beurteilt werden – aufgrund der Bestandesgarantie die angebehrte Baubewilligung zustehe. Wie dargelegt, ist der Erhalt und Ersatz von Wohnbauten sowie Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal gemäss Art. 11 Abs. 2 BO gestattet. Daneben sieht das kantonale Recht in 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. Solche Bauten und Anlagen dürfen zudem umgebaut, massvoll erweitert oder in ihrer Nutzung geändert werden, wenn dadurch die Abweichung zum geltenden Recht nicht wesentlich verstärkt wird und keine überwiegenden öffentlichen und nachbarlichen Interessen entgegenstehen (Art. 61 Abs. 2 RBG).

4.5.2 Die Erteilung einer Baubewilligung aufgrund der Bestandesgarantie kommt nur dann in Frage, wenn eine ursprünglich rechtmässig erstellte Baute durch die Änderung des Nutzungsplans zonenwidrig geworden ist. Der Beschwerdegegner 1 geht indessen zumindest implizit davon aus, dass das bestehende Gebäude zonenkonform genutzt wurde, will er doch die Zonenkonformität des geplanten Vorhabens daraus ableiten, dass die geplante Nutzung mit der früheren Nutzung vergleichbar sei. Geht man aber mit dem Beschwerdegegner 1 davon aus, dass das Gebäude auch nach Inkrafttreten der Bauordnung zonenkonform war, verbietet sich die Anrufung der Bestandesgarantie nach dem Gesagten von vornherein.

4.5.3 Unbestritten ist, dass die Nutzung des Restaurants dem Zweck der Gewerbezone entsprach. Hingegen ist unklar, ob

die Wohnungen im ersten und zweiten Obergeschoss unter Geltung der BO zu einer zonenwidrigen Nutzung des Gebäudes führten. Massgebend für die Beantwortung dieser Frage ist die Auslegung von Art. 11 BO. 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). Gemäss Art. 11 Abs. 2 BO ist der Erhalt und Ersatz von Wohnbauten sowie Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal gestattet. Folgt man dem Wortlaut der Bestimmung, so bezieht sich der Erhalt und Ersatz nicht nur auf Wohnbauten, sondern auch auf Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal. Dies impliziert, dass solche Wohnungen grundsätzlich als zonenwidrig zu gelten haben. Das entspricht auch der Systematik der Bestimmung von Art. 11 Abs. 2 BO, welcher offensichtlich die Bestandesgarantie regeln will. Dennoch ist es zumindest nicht ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal als zonenkonform erachtete und grundsätzlich zulassen wollte. Dafür spricht einerseits, dass eine solche Sonderregelung 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). Andererseits macht die explizite Erwähnung von Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal nur dann Sinn, wenn sie anders behandelt werden sollten als Wohnbauten, sind sie doch andernfalls vom Begriff der Wohnbaute ohne Weiteres erfasst. So bleibt offen, ob die Bestimmung von Art. 11 Abs. 2 BO nicht vielmehr so verstanden werden muss, dass (einerseits) der Erhalt und Ersatz von Wohnbauten sowie (andererseits) Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebspersonal gestattet sind, was die bisherige Nutzung des Gebäudes als zonenkonform erscheinen liesse. So oder anders bleibt dies jedoch für den vorliegenden Fall nicht entscheidungswesentlich. Auch wenn man davon ausginge, dass die Nutzung des strittigen Gebäudes aufgrund der Wohnungen in den Obergeschossen mit Inkrafttreten der BO zonenwidrig geworden sei, käme Art. 11 Abs. 2 BO nicht zur Anwendung, da dieser nur den Erhalt und den Ersatz der Wohnungen, nicht aber die Umnutzung des Restaurants erlaubt. Die Anwendung der kantonrechtlichen Bestimmung von Art. 61 Abs. 2 RBG scheiterte hingegen daran, dass das Gebäude zumindest als Restaurant zonenkonform genutzt wurde. Art. 61 Abs. 2 RBG kann aber nur so verstanden werden, dass eine Änderung einer zonenwidrigen Nutzung in eine andere zonenwidrige Nutzung unter Umständen zu erlauben ist. Hingegen will die Bestandesgarantie gerade nicht ermöglichen, ein zumindest teilweise zonenkonform genutztes Gebäude gänzlich zonenwidrig zu nutzen, würde dadurch doch die Rechtswidrigkeit erheblich verstärkt. Damit kann der Beschwerdegegner 1 unabhängig davon, wie man Art. 11 Abs. 2 BO auslegt, aus der Bestandesgarantie nichts zu seinen Gunsten ableiten. 4.6 4.6.1 Schliesslich weist der Beschwerdegegner 1 darauf hin, dass die Gewerbezone lediglich ein kleines Gebiet mit neun Parzellen umfasse, wovon mehr als die Hälfte zu reinen Wohnzwecken genutzt werde.

Damit spricht er implizit die Frage einer akzessorischen Überprüfung des Nutzungsplans an. Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG). Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 21 Abs. 2 RPG). Die akzessorische Überprüfung eines Nutzungsplans ist insbesondere im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen, doch lässt die Rechtsprechung eine solche Überprüfung zu, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Annahme des Plans in einer Weise geändert haben, dass das öffentliche Interesse an der Beibehaltung der auferlegten Nutzungsbeschränkungen dahingefallen sein könnte (BGE 127 I 103 E. 6b). Ebenso kann eine akzessorische Überprüfung ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn sich der Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte und er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen (BGE 119 Ib 480 E. 5c).

4.6.2 Der Beschwerdegegner 1 macht zu Recht nicht geltend, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit Erlass des Nutzungsplans im Jahr 1998 geändert hätten. Vielmehr bestanden fast alle Wohnbauten bereits beim Planerlass. Mit anderen Worten wurde die Gewerbezone im Bewusstsein ausgeschieden, dass sie verschiedene Wohnbauten enthält. Daneben musste der Nutzungsplan gemäss Art. 16 Abs. 3 des bis am 30. Juni 2011 geltenden Raumplanungs- und Baugesetzes vom 1. Mai 1988 durch den Regierungsrat genehmigt werden, weshalb der Kanton seine Interessen bereits bei Erlass des Nutzungsplans wahren konnte. Damit ist dem Gericht die akzessorische Überprüfung des Nutzungsplans verwehrt; der Nutzungsplan bleibt folglich für jedermann verbindlich.

4.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass die geplante Unterkunft für Asylsuchende in der Gewerbezone zonenwidrig ist. Der Beschwerdegegner 1 kann sich weder auf eine gesetzeswidrige Praxis berufen noch aus der Bestandesgarantie etwas zu seinen Gunsten ableiten. Schliesslich ist der Nutzungsplan mangels Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse einer akzessorischen Überprüfung nicht zugänglich. Daraus folgt, dass die Beschwerdegegnerin 3 dem Beschwerdegegner 1 für das geplante Bauvorhaben keine Baubewilligung hätte erteilen dürfen. Eine solche wäre nur dann zulässig, wenn die strittige Parzelle umgezont würde (beispielsweise in eine Wohnzone oder in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. a Ziff. 5 RBG). Es ist naheliegend und steht der Beschwerdegegnerin 3 frei, eine solche Umzonung in die Wege zu leiten. Demgemäss ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Baubewilligung vom 26. März 2013 und der Beschwerdeentscheid vom 11. November 2013 sind aufzuheben.

5. Ist die Beschwerde bereits aufgrund der Zonenwidrigkeit des geplanten Bauvorhabens gutzuheissen, müssen die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden, namentlich betreffend den Ausstand und den Parkplatznachweis, nicht weiter geprüft werden.

III. 1. Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss auf die Staatskasse zu nehmen (Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG i.V.m. Art. 135 Abs. 1 und 2 VRG). Den Beschwerdeführern ist der von ihnen geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- zurückzuerstatten.

2. Der Beschwerdegegner 1 ist gemäss Art. 138 Abs. 2 VRG zu verpflichten, innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids den Beschwerdeführern 1.1, 1.2, 3.1, 3.2, 4.1 und 4.2 eine Parteientschädigung von je Fr. 200.- und den Beschwerdeführern 2, 5 und 6 eine solche von je Fr. 400.-, insgesamt Fr. 2'400.- (Mehrwertsteuer inklusive), zu bezahlen. Für das vorinstanzliche Beschwerdeverfahren steht den Beschwerdeführern mangels grober Verfahrensfehler oder offensichtlicher Rechtsverletzungen der Beschwerdegegnerin 3 keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 3 lit. b VRG e contrario). Demgemäss erkennt die Kammer :

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die Baubewilligung vom 26. März 2013 und

der Beschwerdeentscheid vom 11. November 2013 werden aufgehoben. 2. Die Gerichtskosten werden auf die Staatskasse genommen. Den Beschwerdeführern wird der von ihnen geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- zurückerstattet. 3. Der Beschwerdegegner 1 wird verpflichtet, innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids den Beschwerdeführern 1.1, 1.2, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2 eine Parteientschädigung von je Fr. 200.- und den Beschwerdeführern 2, 5 und 6 eine solche von je Fr. 400.-, insgesamt Fr. 2'400.- (Mehrwertsteuer inklusive), zu bezahlen. 4. Schriftliche Eröffnung und Mitteilung an: [...]

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