

LU_GERICHTE V 12 137 vom 21. Januar 2013

LU Gerichte, 2013-01-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_12_137

FR: LU_GERICHTE V 12 137 du 21 janvier 2013

IT: LU_GERICHTE V 12 137 del 21 gennaio 2013

Regeste

Art. 89 Abs. 2 lit. c und d, 93 Abs. 1, 111 BGG; Art. 24c, 25 Abs. 2, 25a, 33 Abs. 3 lit. a, 34 Abs. 2 lit. c RPG; Art. 42 RPV; §§ 182 Abs. 1, 192a Abs. 5 PBG; §§ 64 Abs. 3 lit. b, 65 PBV. Formell: Eintreten auf Beschwerde der Gemeinde. Direkte Anfechtungsmöglichkeit der Einwohnergemeinde gegen positiven kantonalen Ausnahmegewilligungsentscheid im konkreten Fall bejaht (E. 1-4). In der Sache wird die Beschwerde abgewiesen, weil sich die geplante Nutzung als Heim für Asylbewerber aus raumplanerischer Sicht nicht wesentlich von der ursprünglichen Nutzung als Altersheim unterscheidet. Weil der überwiegende Teil der Gebäudefläche nicht dauerhaft einer andern Nutzung zugeführt worden ist, kann die Heimmutzung trotz mehrjähriger Nichtausübung nicht als definitiv aufgegeben betrachtet werden. Die beiden Nutzungen sind Wohnnutzungen (betreutes Wohnen) und von ihrer Art wie auch von ihrer Intensität her insgesamt vergleichbar und ähnlich. Das gilt auch mit Bezug auf die räumlichen Auswirkungen beider Nutzungen. Die geplanten baulichen Vorkehren inner- und ausserhalb des Gebäudes führen vor dem Hintergrund des markant und prägnant in Erscheinung tretenden Gebäudekomplexes Nr. 18 insgesamt nicht zu einer wesentlichen Veränderung des räumlichen Erscheinungsbilds. Denn die Identität der Baute bezieht sich auf die wesentlichen Züge, also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts. Entscheidend sind alle raumwirksamen Elemente im Zusammenwirken (E. 8-13). | Bauen ausserhalb der Bauzonen

Erwägungen

E. 1

a) Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen (§ 107 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3.7.1972 [VRG; SRL Nr. 40]). Zu den Sachurteilsvoraussetzungen gehört auch das Vorliegen eines zulässigen Anfechtungsobjekts, welches Gegenstand und Ausgangspunkt des Beschwerdeverfahrens bildet. Zudem beantragt der Beschwerdegegner primär Nichteintreten auf die Beschwerde der Gemeinde Fischbach. Zur Begründung führt er an, der angefochtene Entscheid sei ihm als Baugesuchsteller und somit Verfahrenspartei noch nicht eröffnet worden. Die Dienststelle rawi habe der Dienststelle Immobilien mit Schreiben vom 28. Mai 2012 lediglich mitgeteilt, dass die Stellungnahmen und Entscheide der kantonalen Fachstellen im Rahmen der Verfahrenskoordination dem Gemeinderat Fischbach zur Eröffnung mit dem Entscheid über das Baugesuch zugestellt worden seien. In der Folge sei direkt die vorliegende Beschwerde eingereicht worden, obwohl der Beschwerdeführerin bzw. dem Gemeinderat bekannt sein müsse, dass ein Entscheid erst mit der Zustellung an alle Verfahrensparteien, insbesondere auch an Gesuchsteller und Einsprecher, eröffnet sei. Auf eine solche Beschwerde gegen einen dem Gesuchsteller nicht eröffneten Entscheid könne nicht eingetreten werden. Hinzu komme, dass der

Beschwerdeführerin keine Beschwerdelegitimation zukomme, nachdem sie vorliegend keine Autonomie und keine besondere Betroffenheit in schutzwürdigen kommunalen Interessen geltend machen könne. b) Der Kanton Luzern, handelnd durch die Dienststelle Immobilien, wurde von Amtes wegen als Beschwerdegegner direkt ins Verfahren einbezogen, weil er als Bauherr den angefochtenen Entscheid anbeehrte bzw. davon betroffen ist. Ihm kommt im strittigen Baugesuchsverfahren daher ohne weiteres Parteistellung im Sinn von § 17 VRG in Verbindung mit § 184 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) zu. Ausserdem wird der vorliegende Entscheid seine Rechtsstellung voraussichtlich beeinflussen (vgl. § 20 Abs. 1 VRG), sodass er auch aus diesem Grund zur Wahrung seiner berechtigten Interessen als Verfahrensbeteiligter ins konkrete Verfahren einzubeziehen ist, womit er Parteistellung erlangt (§ 21 Abs. 1 VRG). Dass der angefochtene Entscheid der Dienststelle rawi dem Beschwerdegegner nicht förmlich eröffnet wurde, ändert nichts an der Prozessstellung des Beschwerdegegners im vorliegenden Verfahren. c) Der Beschwerdegegner hält dafür, der Beschwerdeführerin stehe ohne vorgängige Eröffnung des angefochtenen Entscheids bzw. ohne Fällung des Bauentscheids keine Beschwerdemöglichkeit zu. Das Verfahren hätte koordiniert werden müssen. Damit macht er sinngemäss geltend, die Beschwerde sei in einem zu frühen Stadium des Verfahrens erfolgt bzw. richte sich nicht gegen ein beschwerdefähiges Anfechtungsobjekt. Die Frage nach einem rechtmässigen Anfechtungsobjekt ist zu unterscheiden von der in einem zweiten Schritt noch zu prüfenden Beschwerdebefugnis der Gemeinde an sich. Anfechtungsobjekt ist in aller Regel eine Verfügung im Sinn von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) bzw. ein Entscheid, also ein individuell-konkreter Hoheitsakt, d.h. eine behördliche Anordnung im Einzelfall, mit der ein Rechtsverhältnis einseitig und verbindlich geregelt wird (vgl. BGE 135 II 30 E. 1.1.; zum Ganzen: Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2012, Rz. 1163 ff.). Es ist unbestritten, dass ein Entscheid im Sinn von § 4 VRG sowie Art. 5 VwVG und von Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) vorliegt (vgl. BGE 115 Ib 400 E. 4b). Mit der Ausnahmewilligung wird der Gesuchsteller von der Einhaltung der im Normalfall geltenden Regelung befreit; insofern ist die Ausnahmewilligung materiell gestaltender Natur (vgl. Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, Rz. 1128).

E. 2

Angefochten ist der raumplanungsrechtliche Ausnahmewilligungsentscheid der kantonalen Dienststelle rawi vom 28. Mai 2012. Dieser stützt sich auf Art. 24c RPG und damit auf Bundesrecht. Obwohl ein Entscheid einer kantonalen Dienststelle vorliegt, ist hier somit direkt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und nicht die Verwaltungsbeschwerde (vgl. § 142 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 VRG) zu erheben (§ 143 lit. c, erster Teilsatz, in Verbindung mit § 148 lit. a VRG, dieser wiederum in Verbindung mit Art. 33 und 34 RPG und Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17.6.2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und damit die Unzulässigkeit der Verwaltungsbeschwerde ergibt sich zudem auch aus § 143 lit. c, zweiter Teilsatz, in Verbindung mit § 148 lit. d VRG sowie in Verbindung mit § 206 PBG.

E. 3

a) Da es sich um ein Bauprojekt ausserhalb der Bauzone handelt, erfordert die hier zu beurteilende Umnutzung des Gebäudes Nr. 18 in ein Heim für Flüchtlinge mit Um- und Anbauten unter anderem sowohl eine Baubewilligung des Gemeinderats als auch eine Bewilligung der Dienststelle rawi (Art. 25 Abs. 2 RPG; §§ 184 und 182, je Abs. 1 PBG in Verbindung mit § 58 der Planungs- und Bauverordnung vom 27.11.2001 [PBV; SRL Nr. 736]). Gestützt auf die §§ 192a Abs. 5 sowie 182 Abs. 1 PBG in Verbindung mit § 64 Abs. 3 lit. b PBV ist die Dienststelle rawi die zuständige kantonale Entscheidbehörde für die Erteilung der Ausnahmbewilligung nach Art. 24c RPG bzw. § 180 lit. d PBG. Sie hat in ihrem Entscheid betreffend Ausnahmbewilligung die in der gleichen Sache erforderlichen Bewilligungen und Verfügungen aller kantonalen Behörden zu erlassen (vgl. angefochtener Entscheid vom 28.5.2012 sowie § 196 Abs. 1 Satz 2 PBG und § 65 Abs. 2 PBV). Die Vorinstanz entscheidet somit im Bereich von Art. 24c RPG, welcher bundesrechtlich abschliessend geregelt ist (LGVE 2007 II Nr. 10 E. 3; BGE 137 II 338 E. 2), endgültig. Sind für ein Bauvorhaben mehrere Bewilligungen unterschiedlicher Behörden einzuholen, sind die Verfahren miteinander zu koordinieren (vgl. Art. 25a RPG; § 192a PBG). Die Leitung des Verfahrens geht von der Leitbehörde aus, die gemäss § 65 Abs. 1 lit. a PBV, gegebenenfalls in Absprache mit der kantonalen Behörde, für eine zweckmässige Information der am Verfahren Beteiligten und in der Regel und nach Möglichkeit für eine gemeinsame und gleichzeitige Eröffnung sämtlicher für ein Bauvorhaben notwendiger Entscheide sorgt (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG; § 196 Abs. 1 und 3 PBG; sog. formelle Koordination). Dies bildet denn auch Voraussetzung und Grundlage für eine gemeinsame Anfechtung bei einer einheitlichen Rechtsmittelbehörde (vgl. Art. 33 Abs. 4 RPG). Der Grundsatz der Koordination verlangt auch, dass die Leitbehörde auf eine inhaltliche Abstimmung und Widerspruchsfreiheit der Verfügungen hinwirkt (Art. 25a Abs. 2 lit. d und Abs. 3 RPG; sog. materielle Koordination). Es steht fest, dass hier das Baubewilligungsverfahren das Leitverfahren bildet, weshalb der Gemeinderat Leitbehörde ist (§ 192a Abs. 1 lit. c und Abs. 2 PBG). Damit stellt sich die Frage, ob die sich gegen das Baugesuch des Kantons stellende Gemeinde gegen den ihr zugestellten und damit nur ihr, nicht aber dem Gesuchsteller und den Einsprechern eröffneten (vgl. § 196 Abs. 3 PBG) Entscheid der Vorinstanz direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen kann, ohne dass der Gemeinderat zuerst einen kommunalen Bauentscheid gefällt hat. b) Die einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlagen regeln die hier vorliegende Konstellation, wo sich Gemeinde und Kanton in einem an sich koordinationsbedürftigen Verfahren nicht auf eine inhaltliche Abstimmung ihrer je kompetenzgemäss getrennt zu erlassender, aber grundsätzlich gleichzeitig zu eröffnender Entscheide einigen können, nicht ausdrücklich. Immerhin gibt es Bestimmungen, die auf ein eigentliches Differenzbereinigungsverfahren hinweisen, sie betreffen indes Uneinigkeiten auf kantonalen Ebene. So soll die kantonale Leit- oder Entscheidbehörde auf die inhaltliche Abstimmung der Berichte der mitwirkenden kantonalen Behörden sowie der kommunalen Baubewilligung mit dem kantonalen Entscheid hinwirken (§ 65 Abs. 2 PBV). Für den Fall, dass über die inhaltliche Ausgestaltung des kantonalen Entscheids, der alle in der gleichen Sache erforderlichen Bewilligungen und Verfügungen umfasst, unter den mitwirkenden kantonalen Behörden Uneinigkeit besteht und ein Bereinigungsgespräch erfolglos bleibt, bezeichnet § 65 Abs. 3 PBV eine kantonale Entscheidinstanz. Im vorliegenden Fall bestehen mit der Erteilung der Ausnahmbewilligung einerseits und der sich ganz grundsätzlich gegen die Umnutzung stellenden Beschwerdeführerin andererseits diametral entgegengesetzte Interessen der involvierten Behörden von Kanton und Gemeinde, sodass in diesem Punkt eine inhaltliche

Abstimmung oder Widerspruchsfreiheit selbst bei formeller Koordination (gleichzeitige und gemeinsame Eröffnung des kantonalen und kommunalen Entscheids) nicht zu erreichen wäre. Bei dieser Sachlage käme ein Beharren auf der formellen Koordination hier einem verfahrensmässigen Leerlauf gleich, mit dem keinem der Verfahrensbeteiligten gedient wäre. aa) Gemäss Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG sorgt die für die Koordination verantwortliche Behörde, hier der Gemeinderat als Leitbehörde des Baubewilligungsverfahrens, wie erwähnt möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen. Im vorliegenden Fall verzichtete der Gemeinderat Fischbach auf diese formelle Koordination und erliess keinen Baubewilligungsentscheid. Es liegt nur der kantonale Ausnahmbewilligungsentscheid vor. Die Formulierung von Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG ("möglichst") lässt Ausnahmen zu: Ein Ausnahmefall bildet der so genannte "Killerentscheid": Von einer Koordination kann dann abgesehen werden, wenn eine für das Vorhaben unabdingbare Bewilligung wegen offensichtlicher Rechtsverletzung nicht erteilt werden kann. In einem solchen Fall kann ein vorgezogener ablehnender Teilentscheid (sog. "Killerentscheid") gefällt werden, der anschliessend mit den zulässigen Rechtsmitteln anfechtbar wäre (§ 65 Abs. 4 PBV; BG-Urteil 1A.176/2002 vom 28.7.2003; LGVE 1998 II Nr. 14 E. 3a; Marti, Kommentar RPG, N 38 zu Art. 25a; auch: Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Zürich 2011, S. 320 f.). Einen "Killerentscheid" kann nur die Behörde erlassen, welche für die Erteilung der Bewilligung zuständig ist, die sie wegen offensichtlicher Rechtsverletzung verweigert, hier wäre dies nach dem Gesagten die Dienststelle rawi (vgl. Urteile V 06 128 vom 29.6.2007, E. 10, V 02 213 vom 28.11.2003, E. 5, V 00 306 vom 14.5.2003, E. 5). Beim vorliegenden Sachverhalt handelt es sich gleichsam um einen Killerentscheid mit umgekehrten Vorzeichen: Der Gemeinderat Fischbach als Baubewilligungsbehörde ist an den Entscheid der kantonalen Dienststelle gebunden und könnte die Baubewilligung lediglich noch aus andern, namentlich baupolizeilichen Gründen verweigern, die erforderliche und erteilte Ausnahmbewilligung nach Art. 24c RPG jedoch nicht mehr in Frage stellen. Wollte man gemäss den Koordinationsgrundsätzen verlangen, dass der Gemeinderat als kommunale Baubewilligungsbehörde, obschon er die Rechtmässigkeit der erteilten Ausnahmbewilligung anzweifelt, zunächst einen positiven Baubewilligungsentscheid inklusive Ausnahmbewilligung erlassen und eröffnen müsste, hätte dies die - wohl kaum befriedigende - Konsequenz, dass die Einwohnergemeinde Fischbach in der Folge die erteilte Baubewilligung ihres Gemeinderats anfechten müsste. Das Verwaltungsgericht hat für diese Konstellation schon in LGVE 1997 II Nr. 11 E. 4b, welcher allerdings noch unter teilweise anderer Rechtslage erging, eine direkte Anfechtungsmöglichkeit der Einwohnergemeinde ausdrücklich bejaht. Schon vor dem Hintergrund der dargelegten "Killerentscheid-Praxis" muss sich für die Beschwerdeführerin bei der hier vorliegenden Sachlage unbesehen der Koordinationsvorschriften eine Beschwerdemöglichkeit gegen den erteilten Ausnahmbewilligungsentscheid ergeben. bb) Dass hier eine Beschwerdemöglichkeit der Gemeinde sachgerecht ist, mithin der strittige Ausnahmbewilligungsentscheid trotz koordinationsbedürftigem Verfahren als zulässiges Anfechtungsobjekt zu betrachten ist, ergibt sich ferner auch vor dem Hintergrund der Praxis zur selbständigen Anfechtung von Vor- und Zwischenentscheiden. Grundsätzlich hat sich eine Beschwerde gegen einen Endentscheid oder gegen Teilentscheide, die einen Teilaspekt des Streitgegenstands entscheiden oder das Verfahren für einen Teil der Streitgenossen abschliessen, zu richten (§ 128 Abs. 1 VRG). Zwischenverfügungen hingegen schliessen das Verfahren nicht ab, sondern stellen nur einen Schritt auf dem Weg zur

Verfahrenserledigung dar. Sie sind grundsätzlich erst zusammen mit dem Endentscheid anfechtbar. Teilentscheide sind mit Blick auf die Anfechtbarkeit von materiellen Zwischenentscheiden abzugrenzen: Während die Behörde mit ersteren verfahrensabschliessend über Rechte und Pflichten entscheidet, stellt sie mit letzteren im Interesse der Prozessökonomie lediglich fest, ob einzelne Voraussetzungen eines Rechts oder einer Pflicht erfüllt sind. Materielle Zwischenverfügungen beantworten also vorweg eine rechtliche Teilfrage, ohne bereits materielle Rechte oder Pflichten anzuordnen. Insbesondere wird damit entschieden, ob bestimmte Voraussetzungen eines Rechtsanspruchs - nicht aber der Anspruch selber - gegeben sind (BGE 134 II 137 E. 1.3.2). Aus Gründen der Verfahrensökonomie oder zum Schutz der Parteien ist es in gewissen Fällen jedoch gerechtfertigt, dass mit der Überprüfung von Zwischenentscheiden nicht zugewartet wird. Dies ist namentlich der Fall, wenn Zwischenentscheide für die rechtsuchende Partei einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können, wenn also der Partei durch Zuwarten ein tatsächlicher oder rechtlicher Nachteil droht, der auch durch einen für die Partei günstigen Endentscheid nachträglich nicht mehr behoben werden kann (§ 128 Abs. 2 VRG; Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG; BGE 135 I 261 E. 1.2; LGVE 1994 III Nr. 8, 1992 II Nr. 48). Der Nachteil ist dann tatsächlicher Natur, wenn ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Änderung eines Zwischenentscheids besteht. Das blosse Interesse, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens abzuwenden, genügt für die Anfechtbarkeit einer Zwischenverfügung allerdings nicht ohne weiteres (BGE 135 II 30 E. 1.3.4). Zwischenverfügungen sind zudem anfechtbar, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutsamen Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG; vgl. BGE 134 II 142; zum Ganzen: Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., Rz. 433 ff. und 1176 ff.; vgl. auch: Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, Rz. 16.1 ff.). Aus dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens folgt sodann, dass gegen selbständig anfechtbare Zwischenverfügungen das gleiche Rechtsmittel wie gegen den Endentscheid, mithin hier die Beschwerde ans Verwaltungsgericht, offen steht. cc) Ob es sich beim angefochtenen Entscheid um einen Teilentscheid oder um einen Zwischenentscheid handelt, kann offen bleiben, weil die Beschwerde auch bei Vorliegen eines materiellen Zwischenentscheids zulässig ist: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedeutet es nämlich für eine Gemeinde, die eine Verletzung ihrer Autonomie geltend macht (dazu im Folgenden E. 4), einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG, wenn sie einer von ihr als falsch erachteten Weisung, z.B. im Rahmen eines Rückweisungsentscheids, welcher der Gemeinde Vorgaben für die Erteilung einer Bewilligung macht, Folge leisten muss, um später ihren eigenen Entscheid anzufechten (BG-Urteil 1C_280/2009 vom 24.11.2009, E. 1.1, mit Hinweis auf BGE 133 II 409 E. 1.2, wiederum mit weiteren Hinweisen, vgl. auch BGE 133 V 477 E. 5.2.2). Hier liegt eine vergleichbare Konstellation vor. Mit Bezug auf die erteilte raumplanungsrechtliche Ausnahmbewilligung steht dem Gemeinderat als Baubewilligungsinstanz kein Beurteilungsspielraum zu. Die Einwohnergemeinde wäre daher gehalten, den gestützt darauf erteilten Baubewilligungsentscheid ihres Gemeinderats anzufechten. Dies kann ihr nach der zitierten Praxis nicht zugemutet werden und stellte zudem für sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil dar. Darüber hinaus wäre das Verfahren hier (im Sinn eines "Killerentscheids") endgültig abgeschlossen und der Beschwerdeführerin bliebe der weitere mit dem Baugesuchsverfahren verbundene Aufwand erspart, wenn das Verwaltungsgericht vorliegend in Gutheissung der Beschwerde die

umstrittene Ausnahmegewilligung aufheben würde. Demzufolge ist auch von einem Anwendungsfall von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG auszugehen. Der Vorwurf des Beschwerdegegners, die Beschwerdeführerin bezwecke nur eine Verfahrensverzögerung, trifft insofern nicht zu. Nach dem Gesagten muss der Beschwerdeführerin hier auch mit Blick auf diese Rechtsprechung die Beschwerdemöglichkeit zugesprochen werden. dd) Daran ändert nichts, dass der angefochtene Entscheid an einem Eröffnungsmangel leidet, weil er dem Beschwerdegegner und Baugesuchsteller noch nicht förmlich eröffnet wurde (dazu: § 196 Abs. 3 PBG). Immerhin wurde der Beschwerdegegner über die Tatsache, dass die Dienststelle rawi einen Entscheid gefällt und diesen dem Gemeinderat zur Weiterbehandlung retourniert habe, am 28. Mai 2012 schriftlich informiert. Zudem wurde er von Amtes wegen als Partei mit allen daraus fliessenden Rechten und Pflichten ins vorliegende Verfahren miteinbezogen (E. 1b), womit er seine Rechte vollumfänglich wahren kann und damit unerheblich ist, ob und inwieweit er vor diesem Verfahren schon inhaltliche Kenntnis des angefochtenen Entscheids hatte. Entscheidend ist allein, dass dem Beschwerdegegner durch die mangelhafte Eröffnung kein Nachteil erwächst (zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 884 und 1638 ff.). Der konkrete Eröffnungsmangel wurde im vorliegenden Verfahren mit dem Beizug des Kantons als Verfahrenspartei geheilt (E. 1b hiervor). Spätestens damit wurde dem Beschwerdegegner der Entscheid förmlich eröffnet. An dessen prozessualer Ausgangslage oder verfahrensrechtlicher Stellung hätte sich mit einer vorgängigen Eröffnung jedenfalls nichts geändert. Ein eigenes Interesse an der Anfechtung der erteilten Ausnahmegewilligung muss dem Beschwerdegegner sodann mangels Beschwer ohnehin abgesprochen werden. Auch unter diesem Aspekt schadet ihm die unterbliebene vorgängige Eröffnung nicht. Dennoch ist festzuhalten, dass der Gemeinderat den angefochtenen Entscheid - ungeachtet der direkten Beschwerdeerhebung durch die Einwohnergemeinde - dem Beschwerdegegner wohl richtigerweise hätte förmlich eröffnen müssen, ohne einen eigenen Bauentscheid zu fällen. Zu fragen ist im Zusammenhang mit dem Eröffnungsmangel auch nach den Interessen der verschiedenen Einsprecher. Während der Auflagefrist gingen 17 Einsprachen ein, von denen 2 zurückgezogen wurden (angefochtener Entscheid Ziff. 6). Es darf angenommen werden und die Beschwerdeführerin beruft sich auch darauf, dass die Beschwerdeerhebung im Interesse der Einsprecher erfolgte. Deren Interessen werden im vorliegenden Verfahren somit durch die Beschwerdeführerin, die sich ganz grundsätzlich gegen die Umnutzung in eine Asylbewerberunterkunft stellt, wahrgenommen und gewahrt. Für den Fall einer Abweisung der vorliegenden Beschwerde hätten die Einsprecher darüber hinaus Anspruch darauf, dass der Gemeinderat ihre Anliegen und Interessen, soweit dies in seine Zuständigkeit fällt, im - im Anschluss an dieses Verfahren - noch durchzuführenden kommunalen Baubewilligungsverfahren prüft und darüber entscheidet (vgl. § 196 Abs. 1 Satz 1 PBG). Es ergibt sich somit, dass das Verwaltungsgericht vorbehaltlich der nachfolgend zu prüfenden Beschwerdelegitimation zur Behandlung der erhobenen Beschwerde zuständig ist.

E. 4

a) Ein Sachentscheid setzt laut § 107 Abs. 2 lit. d VRG weiter die Befugnis zur Rechtsvorkehr ("Beschwerdebefugnis") voraus. Nach Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG gewährleistet das kantonale Recht gegen Verfügungen betreffend die Raumplanung die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als

Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 BGG). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis daher nicht enger fassen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist (BG-Urteile 1C_26/2009 vom 27.2.2009, E. 1 und 2, 1C_279/2008 vom 12.1.2009, E. 1.2; BGE 137 II 30 E. 2.2.1, 135 II 145 E. 8 u. 9; vgl. bereits BGE 112 Ib 173 E. 5a). Das Verwaltungsgericht als einzige und letzte kantonale Instanz muss zudem mindestens dieselben Rügen zulassen und überprüfen, die auch vor Bundesgericht zulässig sind (Art. 111 Abs. 3 BGG). Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage muss sich für die Beschwerdeführerin eine Beschwerdemöglichkeit am Verwaltungsgericht eröffnen, sofern und soweit sie gegen Entscheide letzter kantonomer Instanzen zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht berechtigt ist. b) Gemäss der Spezialvorschrift von § 207 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 PBG (vgl. auch § 129 VRG) sind zur Erhebung von Beschwerden diejenigen Personen befugt, die an der Abweisung eines Gesuchs oder an der Änderung oder Aufhebung eines angefochtenen Entscheids ein schutzwürdiges Interesse (materielle Beschwer) und sich an einem allfälligen Einspracheverfahren als Partei beteiligt haben (formelle Beschwer). Diese Ausgestaltung der Beschwerdelegitimation ist herkömmlicherweise auf Private zugeschnitten (statt vieler: Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 441, mit Hinweisen). Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Gemeinden (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4.5.2004 [GG; SRL Nr. 150]) sind aber jedenfalls dann beschwerdebefugt, wenn sie in gleicher oder ähnlicher Weise betroffen sind wie eine Privatperson oder wenn sie als Gemeinwesen in wichtigen hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben betroffen sind (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG; BGE 135 II 12 E. 1 ff., 134 II 137 E. 1.2, 124 II 417 E. 1e/bb, 123 II 374; Waldmann, in: Niggli/Übersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, Basel 2008, N 37 zu Art. 89; Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 825 ff.). Allerdings genügt nicht jedes beliebige, mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe direkt oder indirekt verbundene Interesse des Gemeinwesens (Aemisegger, Kommentar RPG, Ausgabe Juni 2010, N 104 zu Art. 34, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Der angefochtene Rechtsakt muss ein wichtiges öffentliches Interesse des Gemeinwesens erheblich berühren und zum Aufgabenbereich des beschwerdeführenden Gemeinwesens gehören (vgl. BGE 136 II 383 E. 2.4; zum Ganzen: Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., Rz. 1367 ff.). Dazu gehören nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung namentlich wichtige vermögensrechtliche Interessen, aber auch wichtige öffentliche Sachinteressen, beispielsweise eine Betroffenheit in bedeutsamen gesundheitspolizeilichen oder umweltpolitischen Interessen. Ferner wurde im Zusammenhang mit der Unterbringung von Asylbewerbern in der Rechtsprechung auch schon ein gewichtiges faktisches Interesse der Gemeinde bejaht und als legitimationsbegründend anerkannt (vgl. einen in ZBl 1992 S. 184 ff. publizierten Fall des Verwaltungsgerichts Zürich vom 3.10.1991). c) Personen, Organisationen und Behörden können nach Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG sodann gestützt auf ein anderes Gesetz zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert sein. Für die hier erhobene Beschwerde der Gemeinde Fischbach ist Art. 34 Abs. 2 lit. c RPG einschlägig: Danach sind Kantone und Gemeinden namentlich zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide letzter kantonomer Instanzen über Bewilligungen im Sinn der Artikel 24-24d und 37a RPG. Dieses Beschwerderecht im Sinn von Art. 34 Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG ist abstrakter Natur (vgl. zur Behördenbeschwerde: BGE 136 II 359 E. 1.2). Es ist daher in der Regel nicht weiter zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin auch

gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt wäre. Immerhin wird auch hier ein Rechtsschutzinteresse vorausgesetzt (Aemisegger, a.a.O., N 96 und 113 zu Art. 34, mit Verweis auf Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG 2006, N 41 und 41a zu Art. 34). Es darf dem Beschwerdeführenden nicht nur um die Behandlung abstrakter Fragen des objektiven Rechts gehen. Vielmehr müssen konkrete Rechtsfragen eines tatsächlich bestehenden Einzelfalls in Frage stehen (BGE 129 II 1 E. 1.1, 125 II 633 E. 1a). Ebenso muss ein hinreichendes Interesse an der Beurteilung der Beschwerde im Zeitpunkt des Entscheids (des Bundesgerichts) noch fortbestehen (BG-Urteil 2C_411/2007 vom 6.11.2007, E. 1; vgl. auch BGE 128 II 193 E.1). Das Gemeinwesen sollte zumindest die Verletzung öffentlicher Interessen, deren Wahrung ihm anvertraut wurde, geltend machen. Zulässig ist auch, dass Kantone und Gemeinden ihre Anliegen gegeneinander verfolgen (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 41, mit Hinweis auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 16.12.1981, in: ZBl 1982 S. 218 f.). Macht das Gemeinwesen öffentliche Interessen geltend, so darf es eine erteilte Ausnahmegewilligung anfechten oder unerwünschte Werke verhindern (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 42 zu Art. 34, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung, insbesondere einen Entscheid des Verwaltungsgerichts Waadt vom 24.6.1996, in: RDAF 1996 S. 500). Im vorliegenden Fall ist eine Bewilligung im Sinn von Art. 24c RPG umstritten. Dass nicht nur die Behandlung abstrakter Fragen im Raum steht, sondern auch ein aktuelles hinreichendes Interesse der Gemeinde Fischbach besteht und wichtige öffentliche Interessen der Gemeinde tangiert sind, ist evident und gibt zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Die Beschwerdeberechtigung der Einwohnergemeinde Fischbach ergibt sich daher nach dem Gesagten schon aus Art. 34 Abs. 2 lit. c und Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG in Verbindung mit Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG. d) Ferner berechtigt Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, welche ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Das trifft wie hier namentlich bei Gemeinden zu, die ihre Autonomie verteidigen (zum Begriff: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1382 ff.; vgl. BGE 135 I 302 E. 1.1). Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei durch den angefochtenen Entscheid als Trägerin der kommunalen Nutzungsplanung und in ihrer Befugnis, die Ausscheidung von Bau- und Nichtbaugebiet autonom zu bestimmen, betroffen. Gemäss § 68 Abs. 2 der Luzerner Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) und § 3 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist die Autonomie der Luzerner Gemeinden gewährleistet. Für das Eintreten auf eine Autonomiebeschwerde ist allein entscheidend, dass die Gemeinde vom angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt wurde (BG-Urteile 1C_13/2012 vom 24.5.2012, E. 1.3, 1C_202/2009 vom 12.10.2009, E. 1.2; BGE 135 I 43 E. 1.2). Trifft der angefochtene Entscheid die Gemeinde in ihren hoheitlichen Befugnissen, und macht diese die Verletzung ihrer Autonomie geltend, so ist sie ohne weiteres zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert. Aufgrund der abstrakten Natur des Beschwerderechts nach Art. 89 Abs. 2 BGG ist daher ein Nachweis der Legitimationsvoraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 BGG auch in diesem Kontext nicht erforderlich (vgl. BG-Urteil 1C_280/2009 vom 24.11.2009, E. 1.2). Das beschwerdeführende Gemeinwesen beruft sich aber wie hier auch nicht selten auf mehrere

der genannten Legitimationsgrundlagen. e) Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin argumentiert, die erteilte raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung tangiere in ihren Wirkungskreis fallende, spezifische öffentliche Interessen und ihre öffentlichen lokalen Anliegen. Sie macht mit andern Worten geltend, die Auswirkungen der erteilten Ausnahmebewilligung träfen die Gesamtheit oder einen Grossteil der Einwohnerschaft unmittelbar, sodass sie als Trägerin öffentlicher Aufgaben in wichtigen öffentlichen Interessen erheblich berührt sei. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts wird die Beschwerdelegitimation von Gemeinwesen wie erwähnt auch in diesen Fällen bejaht (E. 4b). Ein Berührtsein im Autonomiebereich wird diesfalls nicht vorausgesetzt (zum Ganzen: Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 53 ff. zu § 21; zu den möglichen Konstellationen der Beschwerdebefugnis von öffentlich-rechtlichen Körperschaften auch: Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., Rz. 1414). f) Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde einzutreten und diese materiell zu prüfen, da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind.

E. 5

(...)

E. 6

Die Beschwerdeführerin vertritt den Standpunkt, mit dem angefochtenen Entscheid sei ihre Autonomie verletzt, weil sie als Trägerin der Nutzungsplanung und in ihrer Befugnis, die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet autonom zu bestimmen, betroffen sei. Eine Gemeinde ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine (relativ) erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 135 I 233 E. 2.2, 129 I 410 E. 2.1, 129 I 313 E. 5.2). Der Spielraum muss auf die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse der jeweiligen Gemeinde ausgerichtet sein und betrifft die Setzung als auch die Anwendung von kommunalem Recht, in selteneren Fällen auch die Anwendung von kantonalem Recht (BG-Urteil 2P.43/2003 vom 16.5.2003, E. 2.2; zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1383 ff.). Vor dem Hintergrund der bisherigen und noch folgenden Erwägungen zur Zuständigkeit der Vorinstanz und zu deren Befugnis, im Rahmen der raumplanungsrechtlichen Ausnahmebewilligung, die bundesrechtlich abschliessend geregelt ist, endgültig zu entscheiden, ergibt sich ohne weiteres, dass die Autonomierüge der Beschwerdeführerin abzuweisen ist. Sie ist zwar Trägerin der kommunalen Nutzungsplanung, im Bereich der raumplanungsrechtlichen Ausnahmebewilligung aber kommt ihr keine Entscheidungsfreiheit oder Selbstbestimmung zu. Das Bundesrecht regelt namentlich die Voraussetzungen der Bestandesgarantie nach Art. 24c RPG umfassend und abschliessend, was für eine Berücksichtigung spezifischer kommunaler Gegebenheiten und Verhältnisse keinen Raum lässt. Tatsache ist, dass hier ausserhalb der Bauzone bereits Gebäulichkeiten bestehen, deren Umnutzung mit Blick auf die erweiterte Bestandesgarantie zu prüfen ist, was jedoch nicht mit einer Einzonung verglichen werden kann, wie dies die Beschwerdeführerin glaubhaft zu machen versucht. Insofern kann auch nicht von einem Eingriff in die Planungskompetenz der Beschwerdeführerin gesprochen werden. Bei den Ausnahmebewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone geht es nicht mehr um ein Detail der konkreten, nach der Verfassung von den Kantonen zu erlassenden Zonenordnung, sondern um die Durchsetzung des für eine geordnete Siedlungsentwicklung

unerlässlichen und bundesrechtlichen Prinzips der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet. Die Beschränkung der Bundeskompetenzen auf die Grundsatzgesetzgebung (Art. 75 Abs. 1 BV) schliesst nicht aus, dass der Bund in jenem Bereich, der den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet umsetzt, abschliessende Detailregelungen trifft (Muggli, Kommentar RPG, N 13 und 14 der Vorbem. zu Art. 24-24d und 37a).

E. 7

(...)

E. 8

Beim Gebäude Nr. 18 handelt es sich um ein ehemaliges Altersheim, dessen ursprüngliche Nutzung in gestaffelten Schritten aufgegeben wurde. Die eigentliche Altersheimnutzung soll schon 1996 aufgegeben worden sein. Die letzten neun bis zehn Pensionäre zogen erst Ende August 2000 aus dem Altersheim aus, waren bis dahin aber - entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin - offenbar Tag und Nacht beaufsichtigt und betreut gewesen. Das Gebäude wurde von der damaligen Leiterin offenbar bis Ende November 2006 bewohnt und unterhalten. Anfang 2007 wurden die ehemaligen Altersheimleitungszimmer im Erdgeschoss im südlichen Teil des Gebäudes (unter der Kapelle) in eine 5 ½-Zimmerwohnung umgebaut, die bis 2010 bewohnt wurde. Die im südlichen Teil des Gebäudekomplexes vorhandene Kapelle wurde ca. 20 bis 25 Mal pro Jahr für Hochzeiten, Taufen und Messen immer wieder genutzt. Bei Bedarf wurde zudem auch der vorhandene Speisesaal für Tauf- und Hochzeitsfeste zur Verfügung gestellt (ca. zehn bis 15 Anlässe pro Jahr). Schliesslich soll dieser Saal während über einem Jahr auch von den Dorfvereinen genutzt worden sein. Zur Diskussion steht die Umnutzung in ein Heim für Flüchtlinge mit einer Belegung in einer Soll-Bandbreite von 25 - 35 Plätzen, in Notsituationen mit einer Belegung von maximal 55 Plätzen. Dabei soll auch die rechtskräftig bewilligte 5 ½-Zimmerwohnung im Erdgeschoss in ein Verwaltungsbüro umgenutzt und umgestaltet werden. a) Es ist unbestritten, dass das betroffene Grundstück nach dem Zonenplan der Gemeinde Fischbach in der Landwirtschaftszone liegt und es sich beim fraglichen Bauvorhaben weder um eine zonenkonforme noch standortgebundene Nutzung handelt (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. a und Art. 24 lit. a RPG). Infrage steht demnach eine Ausnahmegewilligung im Sinn der Art. 24a ff. RPG sowie Art. 39 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1). Unbestritten ist sodann, dass der Gebäudekomplex Mettmegg 1 bereits vor dem 1. Juli 1972 erstellt und nie landwirtschaftlich genutzt worden war. Die Vorinstanz hat das Gesuch gestützt auf Art. 24c RPG (in der bis 30.10.2012 geltenden Fassung) bewilligt. Sie führt vernehmlassungsweise aus, weil das Gebäude immer bewohnt gewesen sei, sei die eigentliche Wohnnutzung nie aufgegeben worden. Sowohl bei der Altersheimnutzung als auch der Nutzung als Heim für Flüchtlinge handle es sich um eine Form des betreuten Wohnens. Die Beschwerdeführerin vertritt die Ansicht, dass die Altersheimnutzung seit 1996, allerspätestens aber mit dem Auszug der letzten Pensionäre im August 2000 aufgegeben worden sei. Mit einer Nutzung als Asylbewerberzentrum sei die Identität der Baute, die seither allein der privaten Wohnnutzung gedient habe, nicht mehr gewahrt. b) Seit 1. November 2012 ist der geänderte Wortlaut von Art. 24c Abs. 2-5 RPG in Kraft; gleichzeitig ist auch die damit in Zusammenhang stehende Änderung der RPV vom 10. Oktober 2012 in Kraft getreten. Abs. 1 von Art. 24c RPG blieb unverändert (vgl. AS 2012 5535; Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 22.8.2011 zur Standesinitiative

"Bauen ausserhalb der Bauzonen" [Bericht UREK-N], in: BBl 2011 7097). Die Absätze 2 und 5 von nArt. 24c RPG entsprechen dem Absatz 2 der bisher geltenden Fassung. Absatz 3 bewirkt die Gleichstellung altrechtlicher landwirtschaftlicher Wohnbauten, einschliesslich der zum Teil angebauten Ökonomieteile, mit den entsprechenden nichtlandwirtschaftlichen Wohnbauten. Mit der Neuregelung sollen künftig für alle altrechtlichen Wohnbauten die gleichen Veränderungsmöglichkeiten bestehen, unabhängig davon, ob sie 1972 landwirtschaftlich oder nichtlandwirtschaftlich bewohnt und genutzt wurden (BG-Urteil 1C_187/2011 vom 15.3.2012, E. 3.3). Beim darin genannten massgebenden Zeitpunkt ("bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts wurde") handelt es sich - wie bis anhin schon - in der Regel um den 1. Juli 1972. Nach der intertemporalrechtlichen Regelung von Art. 52 Abs. 2 RPV sind hängige Beschwerdeverfahren nach bisherigem Recht zu Ende zu führen, sofern das neue Recht für den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin nicht günstiger ist. Weil hier ohnehin eine schon vor dem 1. Juli 1972 nichtlandwirtschaftlich genutzte Baute Streitgegenstand bildet, sind die entsprechenden Änderungen hier inhaltlich ohne Auswirkungen. Auch die quantitativ zulässigen Erweiterungsmasse gemäss Art. 42 Abs. 3 RPV für die Beurteilung der Identität der Baute blieben gegenüber dem bisher Zulässigen grundsätzlich unverändert (vgl. aArt. 42 Abs. 3 RPV und Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Erläuterungen zur Revision der RPV vom 4.7.2007, Version 1.1. vom 9.7.2007, S. 8 [im Folgenden zit. als "Erläuterungen 2007"]). Die neuen Bestimmungen sind daher diesbezüglich für den Gesuchsteller, hier den Kanton, nicht günstiger. Mit Blick auf die ausdrückliche intertemporalrechtliche Regelung von Art. 52 Abs. 2 RPV ist deshalb im Folgenden vom bisherigen Wortlaut der Art. 24c RPG und 42 RPV auszugehen.

E. 9

a) Einleitend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz mit Recht die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung lediglich unter dem Rechtstitel von Art. 24c RPG geprüft hat. Art. 24a RPG hat reine Zweckänderungen zum Gegenstand, die ohne bauliche Massnahmen auskommen, was hier gerade nicht vorliegt. Art. 24b RPG befasst sich mit der Zulässigkeit von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben zum landwirtschaftlichen Gewerbe und ist somit hier ebenfalls nicht einschlägig. Sodann fällt zum vornherein auch eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24d RPG ausser Betracht, weil das fragliche Gebäude weder eine landwirtschaftliche Wohnbaute darstellt, noch eine hobbymässige Tierhaltung oder schützenswerte Bauten und Anlagen zur Diskussion stehen. Schliesslich stand die Mettmenegg 1 immer einer Wohnnutzung offen, sodass auch nicht die (grosszügigeren) Voraussetzungen für Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen nach Art. 37a RPG zu prüfen sind (zum Ganzen: Muggli, a.a.O., N 7 zu Art. 24a, ders., N 7 zu Art. 37a; Dupré, Kommentar RPG, N 7 ff. zu Art. 24b, ders., N 8 ff. zu Art. 24d). b) Nach Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (erweiterte Besitzstandsgarantie). Art. 24c RPG ist anwendbar auf Bauten und Anlagen, die seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt oder geändert wurden, durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen jedoch zonenwidrig geworden sind (aArt. 41 RPV). "Seinerzeit" erstellte Bauten und Anlagen sind in erster Linie solche, die vor dem 1. Juli 1972, d.h. vor Inkrafttreten des (alten) Bundesgesetzes über den Gewässerschutz (aGSchG), errichtet wurden, weil damit erstmals eine Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet eingeführt worden war (BGE 129 II 396 E. 4.2.1; BG-Urteil 1C_101/2009 vom 11.12.2009, E. 2.3; Waldmann/Hänni, a.a.O., N 4 zu Art. 24c; Muggli,

a.a.O., N 14 ff. zu Art. 24c). Nach Abs. 2 der bisherigen Fassung können solche Bauten und Anlagen mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. Bezüglich der Begriffe erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut kann, auch betreffend die seit 1. November geltenden Fassungen, auf aArt. 42 RPV, auf die "Erläuterungen 2007" und die Vollzugsempfehlung des Bundesamts für Raumentwicklung von 2001, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Register V, "Bewilligungen nach Art. 24c RPG: Änderungen an zonenwidrig gewordenen Bauten und Anlagen" [zit. mit "Vollzugshilfe 2001"] sowie die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen werden (vgl. Bericht UREK-N, in: BBl 2011, S. 7089). Die Baute muss überdies noch bestimmungsgemäss nutzbar sein, was dann der Fall ist, wenn der Eigentümer durch einen angemessenen Unterhalt das fortbestehende Interesse an der Weiternutzung dokumentiert. Dies äussert sich darin, dass die Baute gemessen an ihrer Zweckbestimmung betriebstüchtig ist und die tragenden Konstruktionen mehrheitlich intakt sind (Muggli, a.a.O., N 13 zu Art. 24c, mit Hinweis; BG-Urteil 1A.173/1992 vom 9.3.1993, E. 3d). Dass diese Voraussetzung beim Gebäudekomplex Mettmenegg 1 gegeben ist, ist unbestritten und ergibt sich auch aus den Akten. Die geplanten, relativ bescheidenen baulichen Massnahmen dokumentieren die grundsätzliche Betriebstüchtigkeit des Gebäudes. An dieser Einschätzung vermögen auch die geplanten Erneuerungsmassnahmen an den sanitären Anlagen und den Kücheneinrichtungen nichts zu ändern (siehe demgegenüber betr. ein Gebäude in verwahrlostem Zustand: BG-Urteil 1C_356/2010 vom 21.2.2011). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung (vgl. Art. 1 und 3 RPG) vorbehalten (Art. 24c Abs. 2 RPG in der bis 1.11.2012 geltenden Fassung), was eine umfassende Interessenabwägung gebietet. Solche wichtige Anliegen sind, da sich das Raumplanungsrecht bereits für die Einräumung einer erweiterten Besitzstandsgarantie entschieden hat, insbesondere noch solche des Umweltschutzes sowie des Natur- und Landschaftsschutzes (vgl. Muggli, a.a.O., N 29 f. zu Art. 24c). c) Unter den Begriff der "teilweisen Änderung" lassen sich sowohl Erweiterungen von untergeordneter Bedeutung als auch innere Umgestaltungen oder Zweckänderungen subsumieren (vgl. Botschaft des BR vom 22.5.1996 zu einer Teilrevision des RPG, Bauen ausserhalb der Bauzonen, in: BBl 1996 III S. 518). Mit Erneuerung dürfte der über den normalen Unterhalt hinausgehende aperiodische, "grosse" Unterhalt gemeint sein, der eine Baute unter anderem auf einen zeitgemässen Stand hebt (Renovation, zeitgemässe Erneuerung). Die Erneuerung dient damit nicht wie der periodische Unterhalt der blossen Werterhaltung, sondern wird wirtschaftlich gesehen regelmässig eine Wertvermehrung bedeuten (z.B. Einbau einer neuen Küche, Ersatz veralteter Sanitärräume durch Installationen mit zeitgemäßem Komfort usw.). Für eine genaue begriffliche Abgrenzung zum normalen Unterhalt und zur teilweisen Änderung besteht indes kein Bedarf, weil beides unter der erweiterten Besitzstandsgarantie von Art. 24c Abs. 2 RPG auch zulässig ist (Muggli, a.a.O., N 20 zu Art. 24c). Die vorliegend strittige Umnutzung im Sinn einer Zweckänderung fällt somit zur Hauptsache unter den Begriff der "teilweisen Änderung". Da die beantragte Umnutzung mit einigen baulichen Massnahmen innerhalb und ausserhalb des Gebäudes verbunden und auch die Schaffung von fünf zusätzlichen Parkplätzen geplant ist, ist die fragliche Umnutzung mit Blick auf die Wesensgleichheit jedoch auch unter dem Aspekt der quantitativ massvollen Erweiterung zu prüfen. Weil der Identitätsbegriff den Rahmen des Zulässigen absteckt, geht indes letztlich auch der Begriff der massvollen Erweiterung in

jenem der teilweisen Änderung auf (vgl. Muggli, a.a.O., N 21 zu Art. 23c). d) Der Begriff der "teilweisen Änderung" wurde vom Bundesrat in den Art. 41 und 42 RPV konkretisiert (BGE 132 II 21 E. 7.1.1, 127 II 215 E. 3b). Nach Art. 42 Abs. 1 RPV in der Fassung bis 1. November 2012 sind Änderungen an Bauten und Anlagen, auf die Art. 24c RPG anwendbar ist, zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer vom Bauwilligen beeinflussbaren Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Damit wurde die frühere bundesgerichtliche Praxis zu Art. 24 Abs. 2 RPG in der Fassung bis 1. September 2000 im Wesentlichen übernommen, weshalb diese Rechtsprechung zum zulässigen Mass der Änderungen bzw. Erweiterung weiter anwendbar ist (BGE 127 II 215 E. 3b). Fehlt es an der Identität, so liegt eine vollständige Zweckänderung vor, die nach der Praxis unter diesem Rechtstitel regelmässig nicht zugelassen wird (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2009.00691 vom 20.5.2010, E. 4.2, mit Hinweisen). Verbesserungen gestalterischer Art sind ausdrücklich zulässig. Ob die Identität der Baute oder Anlage gewahrt bleibt, ist nach Abs. 3 der genannten Verordnungsbestimmung unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen. Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 24 Abs. 2 RPG in der Fassung bis 1. September 2000 darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung von untergeordneter Natur ist. Vollständige Zweckänderungen, die zu einem grundsätzlich anderen Nutzungscharakter führen, erhebliche bauliche Massnahmen bedingen oder zu einer starken Zunahme des Verkehrsaufkommens beitragen, sprengen diesen Rahmen. Die Wesensgleichheit der Baute muss hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt werden, und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Von Wesensgleichheit einer Baute kann nur gesprochen werden, wenn die Zweckänderung nicht zu einer völlig neuen wirtschaftlichen Zweckbestimmung führt, sondern zu einer Nutzung, die von der ursprünglichen Nutzungsart nicht grundlegend abweicht (BG-Urteil 1A.78/2004 vom 16.7.2004, E. 4). Gefordert ist also nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu, sondern die Identität bezieht sich - wie Art. 42 Abs. 1 RPV verdeutlicht - auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts (BG-Urteile 1C_488/2010 vom 8.9.2011, E. 2.3, 1C_268/2010 vom 25.11.2010, E. 3.2, mit Hinweis auf BGE 127 II 215 E. 3a). Entscheidend sind nicht einzelne Merkmale, sondern alle raumwirksamen Elemente im Zusammenwirken (vgl. BGE 132 II 21 E. 7.1.1 zu Art. 24 Abs. 2 RPG in der Fassung bis 1.9.2000). Dazu gehören das äussere Erscheinungsbild der Baute, die durch Kubus, Dachneigung, Anordnung der Fenster sowie Fassadenwände charakterisiert wird, ebenso wie deren Umgebung, inklusive Zufahrt, Parkplätze, Bepflanzungen und allfällige weitere Aussenanlagen (Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2011.00612 vom 19.4.2012, E. 2.2). In die Gesamtbeurteilung einzubeziehen sind namentlich auch die Nutzungsart und das Nutzungsmass, Volumenveränderungen, die Anzahl der Wohneinheiten sowie die wirtschaftliche Zweckbestimmung, aber auch Komfortsteigerungen und wohl auch die Änderungskosten gemessen am Wert des Gebäudes, denn diese widerspiegeln häufig den Umfang der Änderungen. Unter Auswirkungen sind alle schädlichen und nach Lage sowie Beschaffenheit der Grundstücke oder nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten Einwirkungen auf die Zonenordnung, auf die Erschliessung oder auf die Umwelt durch Lärm, Erschütterungen, Geruch, Abgase, Rauch, Russ, Dünste, Staub oder Strahlen zu verstehen (Barblan, Bewilligungserfordernis und Zulässigkeitsvoraussetzungen für Zweckänderungen von Bauten ausserhalb der Bauzonen nach dem Recht des Bundes und der Kantone, Diss. St. Gallen 1991, S. 198). Teilweise Änderungen können auch in

mehreren Schritten erfolgen, jedoch in ihrer Summe nur bis zur gesetzlichen Obergrenze, nämlich zum Punkt, in dem die Identität der Gesamtanlage nicht mehr gewahrt ist (vgl. Muggli, a.a.O., N 21 und 22 zu Art. 24c; auch: Vollzugshilfe 2001, S. 8). Es ist somit nicht ausgeschlossen, mehrere zeitlich getrennte Änderungen an einem Objekt vorzunehmen, solange insgesamt das zulässige Änderungsmass nicht überschritten wird; mit andern Worten sind Änderungen und Erweiterungen, die seit dem massgeblichen Stichtag vom 1. Juli 1972 vorgenommen wurden und das gleiche Objekt betreffen, im Hinblick auf das maximal zulässige Mass anzurechnen (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 20 zu Art. 24c). e) Die Identität der Baute ist jedenfalls dann nicht mehr gewahrt, wenn die Bruttogeschossfläche innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 60 Prozent erweitert wird (aArt. 42 Abs. 3 lit. a RPV). Ist eine Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nicht möglich oder nicht zumutbar, so kann sie ausserhalb erfolgen. Die gesamte inner- und ausserhalb erfolgte Erweiterung darf in diesem Fall weder 30 Prozent der zonenwidrig genutzten Fläche noch 100 m² überschreiten, wobei die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nur halb angerechnet werden (aArt. 42 Abs. 3 lit. a und b RPV).

E. 10

a) Gemäss Abs. 2 von aArt. 42 RPV ist massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Erlass- oder Planänderung befand. Dieser sogenannte Referenzzustand ist zu vergleichen mit dem Zustand, der mit dem Baugesuch angestrebt wird. Verglichen werden nach dem Gesagten einerseits die im betreffenden Zeitpunkt jeweils zonenwidrig genutzten Flächen sowie andererseits - in einer Gesamtbeurteilung - die Wahrung der Identität als Rahmen des Zulässigen. Der Zeitpunkt der massgeblichen Rechtsänderung ist wie erwähnt in der Regel der 1. Juli 1972. Nutzungen, die seit der massgeblichen Rechtsänderung aufgegeben wurden, sind jedoch nicht mehr zu berücksichtigen (BG-Urteil 1C_488/2010 vom 8.9.2011, E. 2.3; Waldmann/Hänni, a.a.O., N 20 zu Art. 24c). b) Im vorliegenden Fall ist primär umstritten und zu klären, welche Nutzung, die mit der neu beanspruchten Nutzung als Heim für Flüchtlinge zu vergleichen ist, hier als Referenzzustand zu gelten hat. Die Beschwerdeführerin stellt sich in dem Zusammenhang auf den Standpunkt, die Altersheimnutzung sei seit 1996, spätestens aber seit August 2000 definitiv aufgegeben worden und könne daher nicht mehr als Vergleichszustand herangezogen werden. Nach 1996 habe keine Altersheimnutzung mehr bestanden. Vielmehr seien wohl die nur leicht pflegebedürftigen Senioren nach der Schliessung des Altersheims noch auf der Mettmenegg wohnen geblieben, und die Betreuung sei privat geführt worden. Durch den Einbau einer 5 ½-Zimmerwohnung und generell die Nutzung der Räume durch die Pächter- und Eigentümerfamilien der landwirtschaftlichen Liegenschaft Mettmenegg als Wohnraum sei die Heimnutzung im Gebäude Nr. 18 aufgegeben worden. Diese Wohnnutzung habe einen festen Bezug zum benachbarten Landwirtschaftsbetrieb gehabt und sei insofern zweckgebunden gewesen. Die neu geplante Nutzung sei einzig und allein mit der nunmehr seit 16 Jahren bestehenden ausschliesslichen Wohnnutzung in Bezug zu setzen. Demgegenüber führt die Vorinstanz aus, der ursprüngliche Zweck des Gebäudes bezüglich der Betreuung von Personen sei infolge nicht mehr vorhandenen Bedarfs aufgegeben worden. Da jedoch die Wohnnutzung aufrechterhalten geblieben und der Gebäudeunterhalt nicht vernachlässigt worden sei, sei die Bestandesgarantie an der Wohnnutzung nicht erloschen. Dass sich die Wohnnutzung in den letzten Jahren auf lediglich einen Gebäudeteil reduziert habe, sei nicht relevant. c/aa) Unbestritten ist, dass das Gebäude Nr. 18 auf der

Mettmenegg am 1. Juli 1972 und bis mindestens 1996 als Altersheim genutzt wurde. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass im fraglichen Gebäudekomplex zwar schon seit einigen Jahren keine Altersheimnutzung mehr bestand, dass aber die Wohnnutzung als solche nie aufgegeben wurde. Die von der privaten Wohnnutzung betroffene Fläche beschränkt sich zudem auf einen kleineren Gebäudeteil unterhalb der Kapelle im EG. Das Haupthaus inklusive dem grossen Aufenthaltsraum und somit der weitaus überwiegende Teil des Gebäudes Nr. 18 war spätestens seit August 2000 einfach ungenutzt bzw. unternutzt, wurde jedoch keiner neuen oder andern Zweckbestimmung zugeführt. Letzteres aber kann mit Bezug auf die behauptete Aufgabe der Nutzung allein von Belang sein (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2009.00418 vom 5.11.2009, E. 4.3, bezügl. Referenzzustand bestätigt mit BG-Urteil 1C_77/2010 vom 11.10.2010, E. 4.1), wie auch die in der Vollzugshilfe 2001 S. 8 angeführten Beispiele aufgegebener Nutzung verdeutlichen: An einem 1981 einer Nichtbauzone zugewiesenen EFH wurde 1983 der angebaute Gartenschopf abgerissen. An seiner Stelle wurden Gartenbeete angelegt. Referenzzustand ist die Nutzung 1981, jedoch ohne Berücksichtigung des Gartenschopfs. Ferner: Eine 1927 rechtmässig errichtete Jagdhütte dient seit 1978 als Schafstall. Referenzzustand ist die Nutzung als Schafstall, nicht die Nutzung als Jagdhütte. In beiden erwähnten Fällen wurde die ursprüngliche Nutzungsart nicht nur aufgegeben, sondern die betroffenen Flächen nachher auch einer neuen Nutzungsart zugeführt. In einem vom Bundesgericht beurteilten Fall aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden führte dieses aus (BG-Urteil 1A.176/2002 vom 28.7.2003, E. 2.1): "Im Jahre 1996 wurde dem Beschwerdeführer die Bewilligung erteilt, an Stelle des vorhandenen Podests auf Parzelle Nr. 454 eine überdeckte Lagerhalle zu errichten. Mit dieser Bewilligung gingen, wie die kantonalen Instanzen zutreffend erwogen haben, allfällige Ansprüche auf die Weiterführung der bisherigen Nutzung unter; an ihre Stelle trat die neue, gesuchsgemäss bewilligte Nutzung als Lager." Anzuführen ist, dass die bewilligte Lagerhalle dann auch tatsächlich erstellt worden war, womit diese als massgeblicher Ausgangszustand angesehen wurde (vgl. zit. Entscheid E. 4.2). Nichts anderes ergibt sich auch aus dem Entscheid des Bundesgerichts 1C_488/2010 vom 8.9.2011, E. 3.2, wo mit der Realisierung eines Umbaus die frühere, nicht zweckgebundene Wohnnutzung zugunsten von der Hotelnutzung dienendem und damit zweckgebundenem Wohnraum aufgegeben worden war. Denn der damalige Einbau einer zweiten Wohnung und die damit verbundenen Umgestaltungen wurden im zitierten Fall rechtlich verbindlich nur für die Wohnbedürfnisse von auf dem Betrieb tätigen Personen bewilligt. bb) Die Aufgabe der Nutzung manifestierte sich mit andern Worten in allen angeführten Beispielen in entsprechend äusserlich erkennbaren und auf Dauer ausgerichteten Handlungen. Solche Handlungen erfolgten im vorliegenden Fall mit Bezug auf den überwiegenden Teil des Gebäudekomplexes Mettmenegg 1 gerade nicht. Insbesondere wurden keine Gebäudeteile abgerissen. Selbst wenn im Aufenthaltsraum oder auf dem übrigen Areal der Mettmenegg während 20 - 35 Anlässen pro Jahr Veranstaltungen mit grösseren Festgesellschaften oder Publikum stattgefunden haben, lässt sich aus solchen sporadischen Nutzungen nicht auf einen Dauerzweck schliessen mit der Folge, dass die Heimnutzung definitiv als durch eine andere Nutzung ersetzt zu betrachten wäre. Allein mit Bezug auf die kleinere Fläche im EG wurde mit der bewilligten privaten Wohnnutzung ein auf Dauer angelegter Zweck nach aussen dokumentiert. Für einen Wechsel von einer vorher nicht zweckgebundenen Wohnnutzung zu einer mit der Baubewilligung zum Einbau der 5 ½-Zimmerwohnung von 2007 verfolgten zweckgebundenen Wohnnutzung (Landwirtschaftsbezogenheit) ergeben sich aber weder aus den entsprechenden Entscheiden noch aus den weiteren Akten

irgendwelche Anhaltspunkte. Die Beschwerdeführerin beschränkt sich diesbezüglich auf vage Ausführungen, ohne für ihre Behauptungen entsprechende Beweise zu erbringen. Die Vermietung von Teilen des Gebäudes an Dritte sowie die Zurverfügungstellung für gesellschaftliche Anlässe sprechen vielmehr für eine landwirtschaftsunabhängige Nutzung. Auch für die behauptete Lagernutzung gibt es keinerlei Hinweise. Abgesehen davon wäre diese als - im Vergleich zur Altersheimnutzung neue Nutzungsart zu wertende - Zweckbestimmung ebenfalls bewilligungspflichtig gewesen, und nur rechtmässig bewilligte Zustände könnten überhaupt von einer erweiterten Bestandesgarantie profitieren (vgl. Waldmann/Hännli, a.a.O., N 4 zu Art. 24c). cc) Der vom Einbau der 5 1/2-Zimmerwohnung betroffenen, gemessen an Volumen und Gesamtfläche des ganzen Gebäudekomplexes als untergeordnet zu wertenden Fläche kann für den hier massgeblichen Referenzzustand bzw. für die hier relevante Ausgangsnutzungsart daher keine entscheidende und auf die übrigen Gebäudeteile durchschlagende Bedeutung zukommen. Dies gilt hier umso mehr, als sich die Hauptnutzungskategorie des Wohnens an sich nicht verändert hat. So wurde die ursprünglich bereits gegebene Wohnnutzung nicht zugunsten einer gewerblichen oder landwirtschaftlichen Nutzung aufgegeben, sondern lediglich auf einen kleinen Bereich des gesamten Gebäudekomplexes beschränkt. Die Wohnnutzung in der 5 1/2-Zimmerwohnung erweist sich somit als von untergeordneter Bedeutung. Sie kann insofern nicht als vorherrschende Nutzung im Gebäude Nr. 18 bezeichnet werden, welche die in den übrigen Gebäudeteilen zwar über Jahre nicht ausgeübte, aber nicht durch eine andere dauerhafte Nutzungsart ersetzte Heimnutzung in den Hintergrund zu drängen vermöchte und als neue Ausgangsnutzungsart zu gelten hätte. Die Nichtausübung der Heimnutzung allein, ohne dass die betroffene Fläche einer neuen Nutzung zugeführt worden wäre, kann daher im Zusammenhang mit der Beurteilung, ob eine Nutzung aufgegeben wurde, keine Rolle spielen. Dies, zumal die Wohnnutzung an sich mit der privaten Wohnnutzung weitergeführt wurde. Gegen eine definitive Aufgabe der Heimnutzung im ausgeführten Sinn spricht sodann auch Ziffer 2.2 des Rechtspruchs des Ausnahmebewilligungsentscheids der Dienststelle rawi vom 31. Januar 2007, welcher gleichzeitig und integral mit dem Baubewilligungsentscheid des Gemeinderats Fischbach vom 7. Februar 2007 betreffend den Einbau einer 5 1/2-Zimmerwohnung im EG eröffnet wurde. Unter dem Titel "Raumplanung" hielt die Dienststelle rawi damals fest, dass die Abwässer der 5 1/2-Zimmerwohnung auf dem eigenen Betrieb landwirtschaftlich verwertet würden. Für die Nutzung der übrigen Gebäudeteile (OG, Speisesaal, Altersheim) brauche es eine geregelte Entsorgung des Abwassers, unabhängig von der Nutzungsdauer. Es sei davon auszugehen, dass aufgrund der möglichen Bewohneranzahl ein Anschluss an die öffentliche Kanalisation erforderlich und auch finanziell zumutbar sei. In diesem Fall müsste auch die 5 1/2-Zimmerwohnung angeschlossen werden. Offensichtlich gingen die involvierten Stellen noch anfangs 2007, somit auch gut sechs Jahre nach dem Auszug der letzten Pensionäre, nicht von einer unwiderruflichen Aufgabe der Altersheimnutzung aus, sondern erachteten den Anschluss an das öffentliche Kanalisationsnetz angesichts der möglichen Anzahl Altersheimbewohner für die Zukunft als erforderlich und wirtschaftlich zumutbar. d) Im Sinn eines Zwischenergebnisses ist somit festzustellen, dass die blossе Nichtausübung der Altersheimnutzung im weitaus überwiegenden Teil des Gebäudes Nr. 18 und die erfolgte Reduktion der Wohnnutzung auf einen kleineren Teil im EG im südlichen Bereich des ganzen Komplexes nicht als integrale Aufgabe der Altersheimnutzung zu werten ist, nachdem die entsprechend ungenutzten Gebäudeteile bisher nicht dauerhaft einer andern Zweckbestimmung zugeführt worden sind. Selbst die relativ lange Zeitspanne der

Nichtausübung der Hauptnutzung (je nach Auslegung seit August 2000 bzw. seit 1996) vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern. Als ursprünglicher Vergleichszustand für die nachfolgend zu beurteilende Wesensgleichheit des geplanten Bau- und Umnutzungsvorhabens ist somit hier der bauliche und nutzungsmässige Zustand des gesamten Gebäudekomplexes, welcher zu einem überwiegenden Teil auf eine Altersheimnutzung ausgerichtet ist und nur auf einer kleineren Fläche eine private Wohnnutzung beinhaltet, heranzuziehen.

E. 11

a) Die Vorinstanz hat die Identität der beabsichtigten Nutzung als Heim für Flüchtlinge mit der Altersheimnutzung bejaht mit der Begründung, es handle sich in beiden Fällen um eine Form des betreuten Wohnens und die Auswirkungen auf Raum und Umwelt seien angesichts der fehlenden Motorisierung der Asylbewerber eher geringer als bei der Altersheimnutzung. Diese Beurteilung muss auch bei eingehenderer Betrachtung als sachgerecht bezeichnet werden, wobei der Vollständigkeit halber festzuhalten ist, dass die entsprechende Prüfung und Begründung der Vorinstanz relativ knapp ausgefallen ist, den entsprechenden Anforderungen an eine rechtsgenügende Begründung aber gerade noch zu genügen vermag. Weil sämtliche beurteilungsrelevanten Fakten auf dem Tisch liegen und das Verwaltungsgericht über volle Kognition verfügt, wäre es aus prozessökonomischer Sicht denn auch nicht angebracht, die Sache zu ausführlicherer Beurteilung und Begründung an die Dienststelle rawi zurückzuweisen. Gleiches gilt mit Bezug auf die nach der Beurteilung der Wesensgleichheit immer auch vorzunehmende umfassende Interessenabwägung im Sinn von aArt. 24c Abs. 2, 2. Satz RPG (dazu: Muggli, a.a.O., N 15 zu Art. 24), welche im angefochtenen Entscheid gänzlich fehlt (vgl. E. 12 hiernach). b) Bei einem eingehenden Vergleich der beiden wirtschaftlichen Zweckbestimmungen - auf der einen Seite die ursprüngliche Altersheimnutzung, andererseits das geplante Heim für Asylbewerber - muss die Feststellung, dass es sich in beiden Fällen um eigentliche Wohnnutzung handelt, den Ausgangspunkt der Beurteilung bilden. Dies wird auch seitens der Beschwerdeführerin anerkannt. Denn die Qualifizierung einer Nutzung als Wohnnutzung hängt weder von der Staatsbürgerschaft bzw. dem ausländerrechtlichen Status der Betroffenen noch von den Besitzverhältnissen ab. Ebenfalls spielt es keine Rolle, ob individuell, in der Familie oder gemeinschaftlich gewohnt wird (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 25 zu Art. 22, mit Hinw. auf BVR 1992 S. 102). Weiter ist entscheidend, dass es sich bei beiden Arten um ein ganzjährig betreutes Wohnen handelt, das sich auf das ganze Gebäude erstreckt. Beide Nutzungen implizieren eine dauerhaft, nicht bloss temporär bewohnte Baute. Daran ändert die Tatsache, dass sich die Belegung eines Heims für Asylbewerber in regelmässigen zeitlichen Abständen verändert, nichts. Ferner stellen sowohl Alters- als auch Asylbewerberheim so genannte Beherbergungsbetriebe dar, wird den entsprechenden Bewohnern doch eine Unterkunft zum Essen und Schlafen zur Verfügung gestellt. Auch mit Bezug auf die Ausrichtung auf einen grösseren Benutzerkreis und damit als Kollektivunterkunft ändert sich nichts. Beide Einrichtungen haben somit über Gemeinschafts-, Beschäftigungs- und allgemein zugängliche Räumlichkeiten zu verfügen, die ebenfalls der Wohnnutzung zuzurechnen sind, weil sie mit dem Wohnen zusammenhängen. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Einschätzung der Vorinstanz, die beabsichtigte Nutzung als Heim für Flüchtlinge stelle unter dem Aspekt des Nutzungszwecks im Vergleich zur Altersheimnutzung keine grundlegende Änderung dar, als rechtens, denn der Wohncharakter und die Ausrichtung auf betreutes Wohnen bleibt unverändert bestehen. c) Zu vergleichen sind indes auch die Auswirkungen der in Frage

stehenden beiden Nutzungen auf Raumordnung und Umwelt. In dem Zusammenhang ist entscheidend, dass die Nutzung als Heim für Asylbewerber mit der geplanten Belegung von 25 bis maximal 35 Personen verglichen mit der Altersheimnutzung zu keiner wesentlichen Mehrbeanspruchung der Infrastruktur führen dürfte. Zwar wird die bestehende Erschliessung hinsichtlich einer geregelten Entsorgung des Abwassers erweitert und die Liegenschaft an die öffentliche Kanalisation angeschlossen (Dienstbarkeitsvertrag betr. Einleitungsrecht offenbar vorhanden). Der Anschluss an die Kanalisation gilt jedoch als geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung und führt unter diesem Gesichtspunkt gar zu einer Verbesserung der gegenwärtig bestehenden Erschliessungssituation (vgl. aArt. 42 Abs. 1 letzter Satz RPV), was aus gewässerschutzrechtlicher Sicht nur zu begrüssen ist. Im Übrigen wäre der Anschluss an die öffentliche Kanalisation, wie dem Entscheid der Dienststelle rawi vom 31. Januar 2007 zu entnehmen ist, auch bei Wiederaufnahme der vorübergehend nicht ausgeübten Altersheimnutzung erforderlich gewesen. Die neu beabsichtigte Nutzung hat sodann keine Änderungen an der strassenmässigen Erschliessung der Liegenschaft Mettmenegg zur Folge. Soweit Unklarheiten darüber bestehen sollten, welche Zugangsstrasse von den künftigen Bewohnern zu benützen oder ob die Zufahrtsstrasse auf eine Zuführung des geplanten Aufschüttungsmaterials ausgelegt sei, werden diese Erschliessungsfragen Gegenstand des kommunalen Baubewilligungsverfahrens sein müssen, wo auch entsprechende Auflagen gemacht werden könnten. Gleiches gilt für die Festlegung einer Belegungsobergrenze des Heims. Zudem weist die Vorinstanz mit Recht darauf hin, dass unter immissionsschutzrechtlichen Gesichtspunkten (hier insbesondere in der Ausprägung Lärm relevant) nur mit geringfügigen Veränderungen zu rechnen ist, weil die zukünftigen Bewohner keine Motorfahrzeuge besitzen und wohl auch nicht - dies im Gegensatz zum Betrieb eines Altersheims - mit erheblichem Besucherverkehr zu rechnen ist (vgl. BG-Urteil 1C_40/2010 vom 9.3.2010, E. 3). Verglichen mit der Altersheimnutzung ist auch nicht mit wesentlich mehr Autofahrten für die Versorgung der Heimbewohner zu rechnen. Soweit ideelle Immissionen (Einwirkungen, die das seelische Empfinden verletzen bzw. unangenehme psychische Eindrücke erwecken) befürchtet werden, wäre diesen gegebenenfalls mit polizeirechtlichen Massnahmen zu begegnen (vgl. Waldmann, Der Schutz vor ideellen Immissionen in Wohngebieten - eine kritische Würdigung, in: BR 2005 S. 161 f.; vgl. zu ideellen Immissionen im Zusammenhang mit Asylbewerberzentrum: GVP 2009 Nr. 68 E. 2.3 = BG-Urteil 1C_40/2010 vom 9.3.2010). Allfällige mit Asylbewerberunterkünften assoziierte negative Begleiterscheinungen sind auch in ländlichen Gebieten hinzunehmen. Nach dem Gesagten ist auch in diesem Kontext nicht von einer markanten Nutzungsintensivierung, wie dies etwa bei einer neu beabsichtigten Restaurantnutzung der Fall wäre, auszugehen. d) Schliesslich sind mit Blick auf die Wesensgleichheit und die räumlichen Auswirkungen die geplanten baulichen Vorkehren einer Prüfung zu unterziehen. Im Innern des Gebäudes sollen verschiedene Anpassungen und Erneuerungen an Sanitäreanlagen, Kücheneinrichtungen, Treppengeländern, Wänden und Decken sowie an Türen und Schliessanlagen vorgenommen werden. Die bestehende Heizkessel- / Boiler- und Ölbrenneranlage soll demontiert und durch eine neue ersetzt werden. Auch die Umwälzpumpen, die Regulierungen und das Expansionsgefäss sollen erneuert werden. Im 2. Obergeschoss soll eine neue Küche eingebaut werden, während an den Küchen im Erdgeschoss Anpassungen in ganz einfacher Ausführung erfolgen sollen. Auf der Terrasse im 2. Obergeschoss soll aus Sicherheitsgründen ein neues Geländer angebracht werden. Der überwiegende Teil der baulichen Massnahmen im Innenbereich

erfolgt somit unter den Titeln Funktionstüchtigkeit der Ausstattung sowie Sanierungs- und Erneuerungsmassnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Betriebs. Hinzu kommt die Umgestaltung und Umnutzung der 5 ½-Zimmerwohnung im südlichen Teil des Erdgeschosses zu Büro- und Verwaltungsräumlichkeiten. Damit wird diese Fläche wieder einer ähnlichen Nutzung zugeführt wie sie im Rahmen des Altersheimbetriebs als Altersheimleitungszimmer schon innehatte. Entscheidend ist, dass die zonenwidrig genutzte Fläche insgesamt nicht erweitert wird (vgl. aArt. 42 Abs. 3 lit. a RPV). Es wird insbesondere kein zusätzlicher Wohnraum geschaffen. Abgesehen von dieser, hier als untergeordnet zu wertenden Fläche führen die beabsichtigten baulichen Vorkehren im Innern des Gebäudes, obschon sie mit Kosten von Fr. x beziffert werden, somit zu keinen wesentlichen Veränderungen des räumlichen Erscheinungsbilds. Der Heimcharakter bzw. der Charakter einer Unterkunft, die mit mehreren Kochgelegenheiten, Schlafräumen, Toiletten und sanitären Anlagen auf eine grössere Anzahl von Personen ausgelegt ist, bleibt ohne weiteres erhalten. Gleiches gilt auch mit Bezug auf die baulichen Massnahmen im Aussenbereich. Mit den geplanten fünf zusätzlichen Parkplätzen werden die nach aArt. 42 Abs. 3 lit. b RPV maximal zulässigen Erweiterungsmasse quantitativ ohne weiteres eingehalten. Die neuen Parkplätze werden im Süden direkt an die bestehenden fünf Parkplätze angeschlossen und nicht an anderer Stelle des Grundstücks neu errichtet. Damit verfügt das Gebäude auch weiterhin über eine, wenn auch etwas erweiterte, zusammenhängende Parkfläche an einem Ort. Ferner führt die Aufschüttung des Terrains unterhalb des Objekts mit ca. 500 - 600 m³ Aushubmaterial nicht zu einer Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche. Diese wird lediglich höhenmässig zwischen 0.5 bis 1.8 m verlagert. Die mit der Erstellung der zusätzlichen fünf Parkplätze und der Terrainaufschüttung verbundene Umgestaltung des Aussenraums ist vor dem Hintergrund des markant und prägnant in Erscheinung tretenden Gebäudekomplexes Nr. 18 insgesamt auch nicht als wesentliche Veränderung des äusseren Erscheinungsbilds zu werten, zumal damit weder die Erstellung von Gebäulichkeiten noch von Spielgeräten verbunden ist. e) Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die geplante Nutzung des Gebäudes Nr. 18 auf der Mettmenegg als Heim für Asylbewerber sich nicht wesentlich von der hier massgeblichen angestammten Nutzung als Altersheim unterscheidet. Die beiden Nutzungen sind sowohl von ihrer Qualität als auch von der Intensität her vergleichbar und ähnlich, dies auch vor dem Hintergrund der konkret geplanten Belegungszahl von Asylsuchenden. Der angestrebte Zustand steht in seinen Auswirkungen der ursprünglichen Nutzung des Gebäudes Nr. 18 als Altersheim nahe. Zudem führen die mit der Umnutzung verbundenen baulichen Massnahmen nicht zu einem wesentlich anderen Erscheinungsbild der Anlage und - im Rahmen der zusätzlichen Parkfelder - bloss zu einer massvollen Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche. Die bauliche Grundstruktur und der hauptsächlichliche Nutzungscharakter bleiben im Wesentlichen unverändert. Schliesslich sind mit der Umnutzung auch keine massgeblich ins Gewicht fallenden Auswirkungen auf die Umgebung zu erwarten. Der wesentliche Charakter des ursprünglichen Gebäudes prägt in der Hauptsache das Erscheinungsbild in seiner äusseren Gestaltung auch mit den zusätzlichen Parkplätzen und der Aufschüttung weiterhin. Die Vorinstanz bejahte daher die Identität bzw. Wesensgleichheit der beabsichtigten Umnutzung mit der massgeblichen früheren Nutzung als Altersheim mit Recht.

E. 12

Bleibt die Identität der Baute oder Anlage in den wesentlichen Zügen gewahrt, muss ausserdem geprüft werden, ob die Änderung oder Erneuerung mit den wichtigen Anliegen

der Raumplanung vereinbar ist (aArt. 24c Abs. 2 Satz 2 RPG). Damit wird auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG verwiesen (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 22 zu Art. 24c; Muggli, a.a.O., N 29 ff. zu Art. 24c). Im vorliegenden Zusammenhang stehen weder Gesichtspunkte des Umweltschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes noch die Erhaltung genügender Fruchtfolgeflächen der geplanten Umnutzung entgegen. Vielmehr erscheint es raumplanerisch sinnvoll und entspricht einem haushälterischen Umgang mit dem verfügbaren Boden, wenn die bereits bestehende Bausubstanz besser ausgenutzt wird (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG). Der Anschluss an die öffentliche Kanalisation liegt klarerweise im gewässerschutzrechtlichen Interesse. Soweit der wichtige raumplanerische Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet hier tangiert ist, ist festzuhalten, dass sich das Raumplanungsrecht mit Art. 24c RPG bereits für die Einräumung einer erweiterten Besitzstandsgarantie entschieden hat, sodass unter diesem Titel keine wichtigen raumplanerischen Interessen mehr auszumachen sind (vgl. Muggli, a.a.O., N 29 und 30 zu Art. 24c; E. 9b a.E. hiavor). Abgesehen von den konkreten räumlichen Interessen fällt hier auch das öffentliche Interesse an einer Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern, welche eine öffentliche Aufgabe darstellt (vgl. Art. 121 Abs. 1 BV), ins Gewicht. Der Bund, dem die Umsetzung der Asylgesetzgebung obliegt, weist den Kantonen nach einem festgelegten Schlüssel Asylsuchende zu (Art. 22 Abs. 6, 23 Abs. 2, 27 und 28 des Asylgesetzes vom 26.6.1998 [AsylG; SR 142.31] sowie Art. 21 und 22 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11.8.1999 [AsylV 1; SR 142.311]). Dadurch entsteht bezüglich Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden eine Verbundaufgabe, bei der auch Kantone und Einwohnergemeinden in der Pflicht stehen, indem sie Unterkünfte bereitzustellen haben. In Abwägung aller relevanten Interessen ist festzustellen, dass der geplanten Umnutzung keine wichtigen Anliegen der Raumplanung entgegenstehen.

E. 13

Nach dem Gesagten erweist sich der angefochtene Entscheid, mit welchem für die geplante Umnutzung des früheren Altersheims Mettmenegg 1 in eine Unterkunft für Asylbewerber mit einer Soll-Bandbreite von 25 - 35 Plätzen die raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG erteilt wurde, als rechtmässig. Demnach ist die Beschwerde der Gemeinde Fischbach vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Damit ist das Baubewilligungsverfahren auf dem gleichen Stand wie Ende Mai 2012, als der angefochtene Entscheid dem Gemeinderat Fischbach zugestellt wurde. Es obliegt somit dem Gemeinderat Fischbach, das kommunale Baubewilligungsverfahren wiederaufzunehmen bzw. weiterzuführen und daher die Einsprachen zu prüfen und darüber in einem Baubewilligungsentscheid, welcher gleichzeitig und zusammen mit dem angefochtenen kantonalen Ausnahmebewilligungsentscheid zu eröffnen sein wird, zu entscheiden.

E. 14

(Kostenfolgen)

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