

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00497 vom 4. Juni 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-06-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00497

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00497 du 4 juin 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00497 del 4 giugno 2008

Regeste

Baubewilligung | Umwandlung einer ehemaligen Drogenklinik in ein Durchgangszentrum für 145 Asylsuchende: Replikrecht; Begriff des Wohnens bzw. von "Wohnungen" gemäss BZO; Änderung an einer vorschriftswidrigen Baute (Besitzstandsgarantie). Das Replikrecht ist mit Blick auf das Beschleunigungsgebot und den Grundsatz von Treu und Glauben zu relativieren. Eine vom Gericht nicht angeforderte und der Gegenpartei direkt zugestellte Eingabe, die lediglich bereits Gesagtes wiederholt und keine entscheidewesentlichen Vorbringen enthält, indessen wiederum eine Entgegnung der Gegenpartei provoziert, ist aus dem Recht zu weisen; das gilt auch für allfällige weitere Entgegnungen der Gegenpartei, andernfalls ein Ende des Schriftenwechsels nicht abzusehen ist und dem Gericht die Herrschaft über das Verfahren entgleitet (E. 1.3). Der Begriff des Wohnens ist im Planungs- und Baurecht im Licht des Zwecks der jeweiligen Vorschriften auszulegen. Es ist sachlich gerechtfertigt und nachvollziehbar, wenn die Gemeinde Kollektivunterkünfte, die mit der damit einhergehenden Betreuung der Bewohner auch einen nicht unerheblichen Dienstleistungsbetrieb mit sich bringen, nicht den "Wohnungen" gemäss Art. 3 Abs. 2 BZO zugerechnet hat (E. 3.1). Allein wegen der Schliessung der ehemaligen Drogenklinik ist die Besitzstandsgarantie nicht untergegangen, sondern besteht diese weiterhin für das nicht mehr genutzte Gebäude, welches deshalb nach § 357 Abs. 1 PBG einer weiteren zonenwidrigen Nutzung zugeführt werden kann, wenn es sich für eine zonengemässe Nutzung nicht eignet (E. 3.2). Eine zonenkonforme Nutzung des Gebäudes würde eine vollständige Umgestaltung des Gebäudes erfordern und einem Neubau nahe kommen. Die damit verbundenen Aufwendungen stehen in keinem vertretbaren Verhältnis zu den relativ bescheidenen Kosten für die baulichen Anpassungen, welche durch die geplante Nutzung als Durchgangszentrum entstehen. Das Gebäude eignet sich demnach nicht für eine zonengemässe Nutzung, so dass eine neue zonenwidrige Nutzung grundsätzlich zulässig ist (E. 4.2). Dem öffentlichen Interesse an einer Nutzung des bestehenden Gebäudekomplexes für eine vom Kanton wahrzunehmende öffentliche Aufgabe (Unterbringung der Asylsuchenden) stehen keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegen. Die Umnutzung erweist sich im Licht von § 357 Abs. 1 PBG als bewilligungsfähig (E. 5). Der Nutzung als Durchgangszentrum stehen auch keine sonstigen Bauhinderungsgründe (fehlende Gemeinschaftsunterkünfte und Parkplätze oder mangelnde wohngyienische Verhältnisse und Erschliessung) entgegen (E. 6). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Auf ausdrücklichen Wunsch des Beschwerdegegners ist den Parteien am 16. April 2008 Gelegenheit gegeben worden, zum Augenscheinprotokoll Stellung zu nehmen, wovon der

Beschwerdegegner am 8. Mai 2008 Gebrauch gemacht und die Gegenpartei direkt mit einer Kopie der Eingabe bedient hat. In der Folge hat sich der Beschwerdeführer, der auf eine Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll "insgesamt" verzichtete, am 9. Mai 2008 unaufgefordert zur Eingabe des Beschwerdegegners geäußert, was wiederum eine Eingabe von dessen Seite provoziert hat.

E. 1.1

Der im Rahmen der Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll gestellte Antrag des Beschwerdegegners, es seien Unterlagen zur kantonalen Planung von Asylunterkünften beizuziehen und es sei zu prüfen, ob ein Bedürfnis für weitere Asyldurchgangszentren bestehe oder ob der Kanton solche Zentren auf Vorrat plane, ist abzuweisen. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, besteht das Interesse der Bauherrschaft darin, eine in ihrem Eigentum stehende Liegenschaft zur Erfüllung einer ihr obliegenden Aufgabe nutzen zu können. Dieses Interesse ist unabhängig davon gegeben, ob die Kapazitäten der bestehenden Zentren bereits ausgeschöpft sind; zudem ist der Zustrom von Asylsuchenden bekanntermassen Schwankungen unterworfen und erfordert deshalb eine vorausschauende Verwaltungstätigkeit auch die Bereitstellung von Kapazitätsreserven.

E. 1.2

Anschliessend an den Augenschein beim geplanten Durchgangszentrum hat das Gericht, um sich ein Bild über die mit dem Betrieb verbundenen Auswirkungen zu machen, je ein bestehendes Zentrum in Embrach und Kollbrunn besichtigt. Die Auswahl der beiden Zentren erfolgte anlässlich des Augenscheins aufgrund einer vom Beschwerdeführer beigezogenen Liste sämtlicher im Kanton Zürich betriebenen Durchgangszentren. Bereits am Augenschein und erneut in seiner Eingabe vom 8. Mai 2008 liess der Beschwerdegegner dagegen einwenden, der Beschwerdeführer, der diese Zentren betreibe und entsprechende Kenntnisse davon habe, habe insofern einen Wissensvorsprung, weshalb das Vorgehen des Gerichts unter dem Gesichtspunkt der Waffengleichheit unzulässig sei. Zudem seien die Zentren Embrach und Kollbrunn mit dem geplanten nicht vergleichbar. Die bauliche Umgebung und die Erschliessung seien völlig anders und beide Zentren seien für Familien und nicht wie das geplante für Einzelpersonen bestimmt. Die mit Verfügung vom 9. April 2008 beigezogene Liste der kantonalen Durchgangsheime mit genauer Standortangabe, Bewohnerzahl und kurzer Beschreibung der Gebäulichkeiten ist dem Gericht am 25. Februar 2008 eingereicht worden. Auf Verlangen des Beschwerdegegners wurde sie diesem am 27. Februar 2008 zugestellt verbunden mit dem Hinweis, dass die Parteien zu dieser Liste anlässlich des Augenscheins würden Stellung nehmen können. Nachdem das Gericht bereits im Beschluss betreffend die Anordnung eines Augenscheins vom 30. Januar 2008 erwogen hatte, dass ein solcher im Hinblick auf die bei der Anwendung von § 357 Abs. 1 PBG vorzunehmende Interessenabwägung bei der umzunutzenden Klinikliegenschaft sowie bei einem bestehenden Durchgangsheim vergleichbarer Grösse vorzunehmen sei, wäre es dem Beschwerdegegner ohne weiteres möglich gewesen, sich näher über die sechs Zentren mit ähnlich grosser Kapazität zu orientieren und gegen die vom Gericht zur Besichtigung vorgeschlagenen Standorte in Embrach und Kollbrunn rechtzeitig konkrete Einwände zu erheben. Jedenfalls kann von einer Verletzung der prozessualen Waffengleichheit keine Rede sein. Sodann war der Augenschein bei den Durchgangszentren in Embrach und Kollbrunn durchaus geeignet, dem Gericht einen Eindruck vom Betrieb solcher Zentren zu vermitteln. Dass dieser Betrieb je nach Belegung und Jahreszeit oder Witterung mit unterschiedlich starken Auswirkungen auf

Nachbarliegenschaften verbunden sein kann, liegt auf der Hand. Die Beantwortung der vom Gericht gestellten Fragen durch die beiden Zentrumsleitenden zeigt denn auch, dass an beiden Standorten Familien untergebracht sind und der angetroffene ruhige Betrieb als vergleichsweise sehr positive Situation bezeichnet wird (vgl. Prot. S. 6 f.). Aufgrund der Lebenserfahrung kann davon ausgegangen werden, dass ein Durchgangsheim, das wie das geplante für die Unterbringung von Einzelpersonen vorgesehen ist, von vornherein ein grösseres Störpotential aufweist und sich dieses in der wärmeren Jahreszeit, wenn sich das Leben vermehrt im Freien abspielt, auch stärker auf die Umgebung auswirkt. Weitere Beweiserhebungen sind nicht erforderlich.

E. 1.3

Das Recht, sich zu jeder dem Gericht eingereichten Stellungnahme äussern zu können, ist insbesondere mit Blick auf das Beschleunigungsgebot und den Grundsatz von Treu und Glauben zu relativieren (vgl. BGE 132 I 42 E. 3.3.4; 133 I 98 E. 2.2; BGr, 12. Juli 2005, 1A.276/2004, E. 3.3, www.bger.ch, auch zum Folgenden). Ein Anspruch, sich zu den Eingaben einer Gegenpartei zu äussern, kann deshalb nur dann bestehen, wenn diese Eingaben nach pflichtgemässer Beurteilung der verfahrensleitenden Instanz bzw. nach der vertretbaren Einschätzung der Partei neue rechtserhebliche Vorbringen enthalten. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) betont in neueren Urteilen, das Äusserungsrecht gelte nicht absolut; die Fairnessgarantien von Art. 6 Ziff. 1 EMRK dienen nicht dem Schutz rein theoretischer oder illusorischer Rechte (vgl. etwa EGMR, 18. Oktober 2007, *Asnar c. Frankreich*, Nr. 12316/04, Ziff. 26, www.echr.coe.int/echr/, mit Hinweisen). In diesem Sinn hat schon die ehemalige Europäische Kommission für Menschenrechte festgehalten, dass ein Mitgliedstaat der EMRK den Schriftenwechsel im Interesse einer geordneten Rechtspflege beschränken kann (Entscheid vom 24. Februar 1995, *K.F. c. Schweiz*, Nr. 19437/92, publiziert in VPB 59.125; vgl. auch Frank Schürmann, *Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. F.R. gegen die Schweiz vom 8. Juni 2001 – das Gebot des fair trial und die Ordnung des Schriftenwechsels*, in: Karl Spühler [Hrsg.], *Internationales Zivilprozess- und Verfahrensrecht II*, Zürich etc. 2003, S. 80). Vorliegend ist die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. Mai 2008 im Interesse der verfassungsrechtlich gebotenen Beurteilung der Sache innert angemessener Frist und im Interesse einer geordneten Rechtspflege aus dem Recht zu weisen. Abgesehen vom (abgelehnten) Antrag auf Beizug weiterer Unterlagen beschränkt sich die Stellungnahme des Beschwerdegegners zum Protokoll vom 8. Mai 2008 im Wesentlichen auf die Wiederholung von bereits anlässlich des Augenscheins erhobenen Einwänden und enthält keine entscheidungswesentlichen neuen Vorbringen, zu denen der Beschwerdeführer zwingend anzuhören wäre. Solche vom Gericht nicht angeforderten und der Gegenpartei direkt zugestellten Eingaben provozieren, wie das auch hier geschehen ist, lediglich weitere Stellungnahmen der Gegenpartei, was nicht im Interesse einer beförderlichen Abwicklung des mittlerweile spruchreifen Verfahrens liegt. Entsprechend sind auch die in der Folge am 26. Mai 2008 eingegangene Eingabe des Beschwerdegegners und allfällige weitere Entgegnungen aus dem Recht zu weisen; andernfalls ist ein Ende des von den Parteien inszenierten Schriftenwechsels nicht abzusehen und entgleitet dem Gericht die Herrschaft über das Verfahren.

E. 2

Mit Urteil vom 28. Juni 2006 (VB.2006.00155) hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass die örtliche Baubehörde das geplante Durchgangsheim für bis zu 145 Asylsuchende in

der Kernzone KB gemäss BZO ohne Rechtsverletzung als nicht zonenkonform habe beurteilen dürfen, und hat es die Akten an die Vorinstanz zurückgewiesen, welche zu prüfen habe, ob das Bauvorhaben gestützt auf § 357 PBG bewilligt werden könne; insbesondere sei zu prüfen, ob bereits die bisherige Nutzung als Drogenklinik zonenwidrig gewesen sei und ob die weiteren Voraussetzungen für eine zonenwidrige Umnutzung gegeben seien.

E. 3

Im zweiten Rechtsgang ist die Baurekurskommission IV zum Schluss gekommen, dass die bisherige Nutzung als Drogenklinik mit bis zu 30 Patienten in der Kernzone KB zonenkonform gewesen sei, weshalb die neue Nutzung nicht gestützt auf die erweiterte Besitzstandsgarantie von § 357 PBG bewilligt werden könne. Diese könne nur für das in der Landwirtschaftszone gelegene Schulhaus beansprucht werden, welches dort offenkundig zonenwidrig und für eine zonenkonforme landwirtschaftliche Nutzung nicht geeignet sei. Der Beschwerdeführer, der die geplante Nutzung weiterhin für zonenkonform hält, wendet gegen die Rechtsauffassung der Vorinstanz ein, dass wenn nach dem Entscheid des Verwaltungsgerichts die Baubehörde das Durchgangsheim zu Recht nicht als Wohnnutzung im Sinn der Kernzonenvorschriften gewürdigt habe, dies auch für die frühere Klinik gelten müsse. Eine solche Klinik falle ebenfalls nicht unter den Begriff der gemäss Art. 3 Abs. 2 BZO im Weiler Sonnenbühl zulässigen "Wohnungen", nachdem die Gemeinde diesen Begriff unter Hinweis auf ihre Planungsabsichten ausgesprochen eng ausgelegt habe. Anders als noch im Rekursverfahren hält der Beschwerdegegner nun mit der Vorinstanz dafür, dass die bisherige Nutzung zonenkonform gewesen sei; jedenfalls sei aber diese Nutzung aufgegeben worden, weshalb § 357 PBG auch aus diesem Grund nicht anwendbar sei.

E. 3.1

Gemäss seiner Entscheid im ersten Rechtsgang hat es das Verwaltungsgericht für zulässig befunden, dass die Gemeinde in einer Kernzone den Begriff des Wohnens enger umschreibt, als dies in Wohnzonen möglich ist. Die frühere Rechtsprechung ist davon ausgegangen, dass das kantonale Recht zu einer zusätzlichen Umschreibung oder Präzisierung der im Gesetz abschliessend aufgezählten Zonentypen keinen Raum lasse, weshalb einer kommunalen Vorschrift, welche die Anzahl der Wohnungen pro Gebäude festlegen wollte, ohne Verletzung des Willkürverbots die Genehmigung verweigert werden durfte (BGr, 14. März 1984, ZBl 85/1984, S. 512 ff., E. 6). Allerdings hat das Bundesgericht bereits damals erhebliche Zweifel an der Zweckmässigkeit dieser Auffassung geäussert und ist dieser Entscheid zum Planungs- und Baugesetz in seiner ursprünglichen Fassung ergangen, welches weit stärker als das heute geltende Recht um die Vereinheitlichung der im Kanton geltenden baurechtlichen Regelungen bemüht war, während mit der Revision von 1991 die kommunalen Regelungsbefugnisse ausdrücklich ausgeweitet worden sind, so insbesondere durch die Ermöglichung zusätzlicher Nutzungsvorschriften für alle Zonenarten im neu eingefügten § 49a Abs. 3 PBG (Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz [PBG] des Kantons Zürich, Bern 1992, S. 10 ff.). Während die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Oberembrach für die Wohnzonen keine Differenzierung der zulässigen Wohnnutzung vorgenommen hat (vgl. Art. 14–16 BZO), lässt Art. 3 Abs. 2 BZO in Kernzonen ausdrücklich nur "Wohnungen" zu. Im Lichte des Zwecks der Kernzone KB, welche die verstreut im Gemeindegebiet gelegenen, jeweils nur wenige Gebäude umfassenden Weiler in ihrer räumlichen und

baulichen Struktur erhalten soll, und der Planungsabsicht, dort mit Rücksicht auf die beschränkte Kapazität der Erschliessungsanlagen nur ein geringes Wachstum zu ermöglichen, hat es das Verwaltungsgericht im ersten Rechtsgang als nicht rechtsverletzend erachtet, den Begriff "Wohnungen" in den Weilerzonen eng auszulegen und damit Grenzformen der Wohnnutzung, wie hier eine Massenunterkunft für 140 Bewohner, als zonenwidrig zu beurteilen. Wie das Verwaltungsgericht in RB 1984 Nr. 90 (= BEZ 1985 Nr. 1 = ZBl 86/1985, S. 159) erwogen hat, wird der Begriff des Wohnens im Planungs- und Baurecht nicht einheitlich verwendet, sondern ist im Licht des Zwecks der jeweiligen Vorschriften auszulegen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kommt es deshalb nicht darauf an, dass eine Drogenklinik einer weit verstandenen Wohnnutzung noch zugerechnet werden kann. Entscheidend ist vielmehr, dass die Gemeinde, wie sie im ersten Rechtsgang sowie vor der Rekurskommission auch im zweiten Rechtsgang eingehend dargelegt hat, den Begriff der in der Kernzone zulässigen "Wohnungen" eng verstanden und insbesondere Heime ausgeschlossen haben will, um den herkömmlichen Charakter der jeweils nur wenige Gebäude umfassenden und nur geringe Einwohnerzahlen aufweisenden Weiler zu erhalten. Diese Grenzziehung, welche Kollektivunterkünfte, die mit der damit einhergehenden Betreuung der Bewohner auch einen nicht unerheblichen Dienstleistungsbereich mitumfassen, nicht den "Wohnungen" im Sinn von Art. 3 Abs. 2 BZO zurechnet, ist sachlich gerechtfertigt und nachvollziehbar. Die nun vom Beschwerdegegner im laufenden Beschwerdeverfahren vertretene Auffassung, dass die Therapiestation gerade noch Ziel und Zweck der Kernzonenvorschriften entsprochen habe, steht im Widerspruch zur bisher vertretenen Auslegung. Dieser Gesinnungswandel ist offenkundig durch prozessuale Opportunität begründet und kann sich auf keine sachlichen Gründe stützen.

E. 3.2

Wie das Verwaltungsgericht bereits im ersten Rechtsgang erwogen hat, ist allein wegen der Schliessung der Drogenklinik das Bestandesprivileg nicht untergegangen. Die Beschwerdegegnerin, die den Untergang des Bestandesprivilegs erneut geltend macht, übersieht, dass die Besitzstandsgarantie vorab den Schutz der in die Bauten oder Anlagen investierten Mittel bezweckt. Wird die zonenwidrige Nutzung eines Bauwerks eingestellt, so bedeutet dies zwar nicht, dass sie später jedenfalls wieder aufgenommen werden kann; für einen aufgegebenen Betrieb kann weder unter dem Gesichtswinkel der Eigentumsgarantie noch des Vertrauensschutzes eine Bestandesgarantie beansprucht werden (vgl. RB 2002 Nr. 84 = BEZ 2002 Nr. 64, E. 4a). Ein Bestandesschutz besteht jedoch weiterhin für das nicht mehr genutzte Gebäude, welches deshalb nach § 357 Abs. 1 PBG dann einer weiteren zonenwidrigen Nutzung zugeführt werden kann, wenn es sich für eine zonengemässe Nutzung nicht eignet. Diesen Schutz können lediglich abbruchreife Gebäude nicht mehr beanspruchen (RB 1994 Nr. 72). Es ist deshalb bedeutungslos, dass nicht nur die Schliessung der Drogenklinik einige Zeit zurückliegt, sondern dass auch zwischen der Aufgabe des früheren Kinderheims im Jahr 1977 und der Eröffnung der Drogenstation im Jahr 1979 zwei Jahre verstrichen sind. Sodann kannte das zürcherische Baurecht im Jahr 1863, als das Kinderheim auf dem Sonnenbühl gegründet wurde, noch keine wirksame Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, so dass davon auszugehen ist, dass das streitbetroffene Gebäude seinerzeit rechtmässig errichtet worden ist und frühestens mit der Bauordnung der Gemeinde Oberembrach vom 2. Dezember 1959, jedoch spätestens mit dem Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes am 1. April 1976 bzw. mit der darauf gestützten Bau- und Zonenordnung zonenwidrig geworden ist.

E. 4

Ist demgemäss bei der bisherigen Drogenklinik von einer vorschriftswidrigen Baute im Sinn von § 357 Abs. 1 PBG auszugehen, so ist zu prüfen, ob das Bauvorhaben als neue zonenwidrige Nutzung bewilligt werden kann, weil sich die Gebäulichkeiten für eine zonenkonforme Nutzung nicht eignen. Der weitere Einwand des Beschwerdegegners, § 357 Abs. 1 PBG komme nicht zur Anwendung, weil es sich um eine neubauähnliche Umgestaltung handle, ist angesichts der geringfügigen baulichen Anpassungen, welche die Neunutzung erfordert, offenkundig unbegründet; von einem einer Rechtsumgehung nahe kommenden Tatbestand, wie ihn die neuere Rechtsprechung verlangt (VGr, 19. Oktober 2005, BEZ 2006 Nr. 32), kann keine Rede sein.

E. 4.1

Ob sich eine bestehende Baute oder Anlage im Sinn von § 357 Abs. 1 PBG für eine zonen gemässe Nutzung eignet, bedarf, wie das Verwaltungsgericht in RB 1992 Nr. 75 (= BEZ 1992 Nr. 30) erwogen hat, einer umfassenden Gesamtbetrachtung aller für den zu beurteilenden Einzelfall erheblichen Umstände. Massgebliche Kriterien sind Bausubstanz, Architektur und innere Struktur der Baute sowie Lage und Umgebung. Zu berücksichtigen sind sodann die für die Herstellung der zonen gemässen Nutzungsmöglichkeit erforderlichen Aufwendungen sowie deren Verhältnis zu den Investitionen, welche die beabsichtigte zonenwidrige Nutzung erfordert. Kann eine Baute nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand einer zonenkonformen Nutzung zugeführt werden, so geht der Schutz der in die bestehende Baute investierten Mittel dem Interesse an der lückenlosen Durchsetzung der geltenden Nutzungsordnung vor. Sodann gilt auch für eine neue zonenwidrige Nutzung, dass ihr gemäss § 357 Abs. 1 PBG keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstehen dürfen; das schliesst neue zonenfremde Nutzungen aus, die wegen ihrer Immissionen oder aus anderen Gründen in einem qualifizierten Widerspruch zur geltenden Nutzungsordnung stehen (vgl. RB 2002 Nr. 84 = BEZ 2002 Nr. 64, E. 4a).

E. 4.2

Gemäss Baueingabeplänen handelt es sich beim ehemaligen Klinikgebäude um einen 34,5 m langen und 11,5 m tiefen Baukörper mit drei Vollgeschossen und einem ausgebauten Dachgeschoss. Die innere Erschliessung erfolgt durch ein zentrales Treppenhaus sowie in den beiden Vollgeschossen durch je einen über die ganze Gebäudelänge reichenden Mittelgang. Die Grossküche im Erdgeschoss sowie die Sanitärräume liegen beidseits des Treppenhauses. Wie der Augenschein gezeigt hat, ist der bauliche Zustand ordentlich. Für die geplante Nutzung sind nur geringfügige Anpassungen vorgesehen, die weitgehend feuerpolizeilich motiviert sind. Demgegenüber ist offenkundig, dass der Einbau von Wohnungen, wie ihn eine zonenkonforme Nutzweise gemäss Art. 3 Abs. 2 BZO verlangt, eine vollständige Umgestaltung des Gebäudes erfordern und einem Neubau nahe kommen würde. So wäre die innere Erschliessung neu zu konzipieren und wären für die einzelnen Wohneinheiten eigene Küchen und Sanitärräume vorzusehen, was allein schon eine fast vollständige Veränderung der Grundrisse zur Folge hätte. Bereits daran ist ablesbar, dass sich das Gebäude für eine zonen gemässe Nutzung nicht eignet. Zudem würden diese Umbauten zu Aufwendungen führen, die denjenigen eines Neubaus nahe kommen dürften und die jedenfalls in keinem vertretbaren Verhältnis zu den relativ bescheidenen Kosten der baulichen Anpassungen stehen, die für die geplante Nutzung als Durchgangsheim für Asylsuchende aufzubringen sind. Damit erweist sich eine neue zonenwidrige Nutzung grundsätzlich als zulässig.

E. 5

Damit hängt die Bewilligungsfähigkeit davon ab, ob der geplanten Nutzung als Durchgangsheim für 145 Asylsuchende keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstehen. Unter diesem Gesichtspunkt verweist der Beschwerdeführer auf das grosse öffentliche Interesse, für die ihm obliegende Aufgabe der Unterbringung der Asylsuchenden die ihm bereits gehörende ehemalige Drogenklinik nutzen zu können, für die er keine andere Verwendung habe und die mit geringem Aufwand dem neuen Zweck zugeführt werden könne. Der Beschwerdegegner macht demgegenüber geltend, die Liegenschaft sei wegen ihrer peripheren Lage für die Unterbringung von Asylsuchenden nicht geeignet, da sie ungenügend erschlossen sei und keine genügenden Beschäftigungsmöglichkeiten sowie keine Kinderspielplätze bestünden. Das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der Kernzonenvorschriften und damit an der Erhaltung der baulichen und räumlichen Struktur des Weilers Sonnenbühl bzw. seines Charakters seien hoch zu gewichten. Die grosse Zahl der Bewohner des Durchgangsheims würde diesen Charakter vollständig verändern, was auch die privaten Interessen der Nachbarn tangiere.

E. 5.1

Wie sich aufgrund der Akten und des gerichtlichen Augenscheins ergibt, liegt die ehemalige Drogenklinik am südöstlichen Rand des Weilers Sonnenbühl. Das nächstgelegene Wohnhaus auf der Liegenschaft Kat.-Nr. 02 steht nördlich der Höhenstrasse in einer Distanz von ca. 20 m zum Hauptgebäude der Klinik. Das westlich an die Klinikliegenschaft angrenzende Gebäude Vers.-Nr. 03 ist unbewohnt. Auf der ebenfalls der Bauherrschaft gehörenden Liegenschaft Kat.-Nr. 04 steht dem Klinikgebäude schräg gegenüber eine Scheune und etwas weiter entfernt das Garagen-/Wohngebäude Vers.-Nr. 05. Auf der südlich an die Klinik angrenzenden Liegenschaft Kat.-Nr. 06 steht leicht erhöht das Doppeleinfamilienhaus Vers.-Nr. 07 ca. 25 m vom ehemaligen Schulgebäude der Klinik entfernt. Die Kernzone ist der Empfindlichkeitsstufe III gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. b der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) zugewiesen und lässt gemäss Art. 3 Abs. 2 BZO neben Wohnungen mässig störende Betriebe zu.

E. 5.2

Das vom Beschwerdeführer geltend gemachte Interesse an der mit geringem baulichen Aufwand möglichen Umnutzung der sich in seinem Eigentum befindlichen, leer stehenden Liegenschaft zur Erfüllung einer ihm obliegenden öffentlichen Aufgabe ist offenkundig. Der aufgrund seiner früheren Zweckbestimmung als Kinderheim bzw. Drogenklinik über einen weitläufigen Umschwung sowie über Gemeinschaftsräume verfügende Gebäudekomplex ist für die geplante Nutzung offenkundig geeignet. Das zeigt sich bereits im geringen baulichen Aufwand, der für die Umnutzung erforderlich ist, und wurde insbesondere auch durch den Augenschein in Embrach und Kollbrunn bestätigt, wo solche Zentren weitaus engeren räumlichen Verhältnissen in Pavillon-Containern bzw. in einem älteren Wohnblock betrieben werden. Dem Nachteil der grossen Entfernung zu öffentlichen Verkehrsmitteln kann die Bauherrschaft, wie sie dies in Aussicht gestellt hat, nötigenfalls mit dem Einsatz eines Busses begegnen. Dem Interesse des Beschwerdeführers an der Umnutzung hält der Beschwerdegegner das öffentliche Interesse an der Durchsetzung seiner Kernzonenvorschriften und die Umsetzung der dahinter stehenden raumplanerischen Zielsetzungen sowie die privaten Interessen der betroffenen Nachbarschaft entgegen. Was die geltend gemachten raumplanerischen Interessen betrifft, so verkennt der Beschwerdegegner, die Zielsetzung der durch § 357 Abs. 1 PBG gewährleisteten

erweiterten Besitzstandsgarantie. Diese nimmt es im Interesse des Investitionsschutzes in Kauf, dass Bauten erhalten beziehungsweise Nutzungen fortgeführt oder sogar neu aufgenommen werden können, die nicht in Übereinstimmung mit den der Zonenordnung zugrunde liegenden raumplanerischen Zielen stehen. Deshalb vermag nur dann, wenn die Abweichung qualifiziert ist, der Widerspruch zur angestrebten Nutzungsordnung ein die Bauverweigerung rechtfertigendes öffentliches Interesse zu begründen (vgl. RB 2002 Nr. 84 = BEZ 2002 Nr. 64, E. 4a). Von einer solchen qualifizierten Abweichung kann hier keine Rede sein. Die angestrebte Nutzung der bestehenden Gebäude als Kollektivunterkunft entspricht zwar nicht dem engen Begriff des Wohnens, von dem der Beschwerdegegner bei der Anwendung von Art. 3 Abs. 2 BZO ausgeht. Sie kann aber, wie die frühere Nutzung als Drogenklinik, einer weit verstandenen Wohnnutzung noch zugerechnet werden und lässt keine in der Kernzone grundsätzlich unzulässigen Immissionen erwarten. Auch das zahlenmässige Ungleichgewicht zwischen der bisherigen, 13 Köpfe zählenden Bewohnerschaft des Weilers und den bis zu 145 Asylsuchenden des Durchgangszentrums sowie die Befürchtung des Beschwerdegegners, dass angesichts der kurzen Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden keine ernsthafte Beziehungspflege zur Nachbarschaft zu erwarten sein wird, vermögen einen solchen qualifizierten Widerspruch nicht zu begründen. Wie der Augenschein zudem gezeigt hat, befinden sich die Klinikbauten am Rand des ursprünglichen, durch landwirtschaftliche Wohn- und Ökonomiegebäude geprägten Weilers und die Distanz zu den nächstgelegenen Wohnbauten des insgesamt nur 13 Bewohnende zählenden Weilers beträgt mehr als 20 m. Aufgrund dieser Randlage wird das Durchgangszentrum die übrigen Weilerbauten nur wenig tangieren. Das gilt umso mehr, als die Verbindung nach Brütten, wo der Anschluss zum öffentlichen Verkehr besteht, nicht durch den eigentlichen Weiler führt, sondern sich in südöstlicher Richtung von diesem entfernt. Sodann hat der Augenschein in den bestehenden Durchgangszentren in Embrach und Kollbrunn gezeigt, dass die Auswirkungen solcher Zentren mit denjenigen vergleichbar sind, wie sie bei anderen grösseren Wohnbauten beobachtet werden können. Das gilt auch dann, wenn wegen der vorgesehenen Belegung mit Einzelpersonen und während der wärmeren Jahreszeit mit einem deutlich lebhafteren Betrieb zu rechnen ist, als er anlässlich des Augenscheins in Embrach und Kollbrunn angetroffen wurde. Zwar werden die bisherigen Klinikgebäude bei der Maximalbelegung mit 145 Asylsuchenden sehr dicht bewohnt sein; angesichts des weitläufigen Grundstücks und der bereits erwähnten Randlage, lassen sich jedoch störende Auswirkungen auf die benachbarten Wohnbauten vermeiden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass im Durchgangszentrum rund um die Uhr Betreuungspersonal zugegen sein wird, so dass für die Durchsetzung der Hausordnung und die gebotene Rücksichtnahme auf die Nachbarschaft gesorgt werden kann. Nötigenfalls werden insbesondere hinsichtlich der Benützung des nördlich des Hauptgebäudes gelegenen Spiel- und Grillplatzes, der unmittelbar an die Nachbarliegenschaft Kat.-Nr. 02 grenzt, Betriebsbeschränkungen anzuordnen sein. Die Befürchtungen des Beschwerdegegners, die bisherigen Bewohner des Weilers könnten durch das Durchgangszentrum vertrieben werden, erscheinen jedenfalls als übertrieben. Zusammenfassend ergibt sich damit, dass dem öffentlichen Interesse an einer Nutzung des bestehenden Gebäudekomplexes zu einer vom Beschwerdeführer wahrzunehmenden öffentlichen Aufgabe keine überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen entgegenstehen. Die Umnutzung erweist sich damit unter dem Gesichtswinkel von § 357 Abs. 1 PBG als bewilligungsfähig.

E. 6

Zu prüfen bleiben damit die weiteren Bauhinderungsgründe, auf welche der Beschwerdegegner die Bewilligungsverweigerung vom 21. April 2005 gestützt hat. Eine erneute Rückweisung rechtfertigt sich nicht, nachdem die Vorinstanz diese Einwände bereits im ersten Rechtsgang verworfen hat.

E. 6.1

Der Beschwerdegegner begründet die Bauverweigerung mit ungenügenden Tagesstrukturen. Solche sind baurechtlich nur insofern von Belang, als § 10 Abs. 1 lit. c der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (BBV I) verlangt, dass Gemeinschaftsunterkünfte über Aufenthaltsräume in hinreichender Zahl, Grösse und Art verfügen müssen. Diese Anforderung ist, wie die Baurekurskommission im ersten Rechtsgang eingehend dargelegt, mit den in den Baueingabeplänen ausgewiesenen Aufenthalts-, Werkstatt- und Freizeiträumen sowie den gedeckten Aussenräumen (Pavillon südlich des Hauptgebäudes, Pausenhalle beim ehemaligen Schulhaus) bei weitem erfüllt. Die gegenteilige Auffassung des Beschwerdegegners ist nicht nachvollziehbar.

E. 6.2

Ebenfalls offenkundig unhaltbar ist der Einwand, das Durchgangszentrum verfüge nicht über die gemäss § 248 PBG für Mehrfamilienhäuser und gemäss Art. 27 BZO für Reiheneinfamilienhäuser vorgeschriebenen Spiel-, Ruhe und Gartenbereiche. Als Gemeinschaftsunterkunft entspricht das Durchgangszentrum weder dem einen noch dem anderen Gebäudetyp, sondern hat gemäss § 10 BBV I lediglich über hinreichende Aufenthaltsräume zu verfügen. Zudem sind rund um die Gebäude und auf dem südlich des Hauptgebäudes gelegenen Grill- und Spielplatz ohnehin ausreichende Spiel-, Ruhe- und Gartenbereiche vorhanden.

E. 6.3

Weiter bemängelt der Beschwerdegegner die wohnhygienischen Verhältnisse. Auch diese Einwände hat die Vorinstanz im ersten Rechtsgang mit eingehenden Erwägungen, auf die verwiesen werden kann (§ 28 Abs. 1 Satz 2 VRG in Verbindung mit § 70 VRG), widerlegt.

E. 6.4

Was die Zahl der Parkplätze anbetrifft, so hat die Vorinstanz zutreffend darauf hingewiesen, dass ein diesbezüglicher Mangel von vornherein keine Bauverweigerung rechtfertigen könne, sondern lediglich die Verpflichtung zur Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage oder zur Leistung einer Ersatzabgabe zur Folge hätte. Das scheint der Beschwerdegegner mittlerweile zu anerkennen (vgl. Ziffer III.5 der Beschwerdeschrift vom 5. April 2006 [VB.2006.00155]).

E. 6.5

Bezüglich der Erschliessung sieht der Beschwerdegegner Mängel bei der Beseitigung der Abwässer, der fachgerechten Abfallentsorgung und Kompostierung und bei der Zugänglichkeit.

E. 6.5.1

Laut den Erwägungen der Vorinstanz bestehen keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte dafür, dass die Kanalisation den Anforderungen nicht genügen oder die Abfallentsorgung und Kompostierung nicht gewährleistet werden könnte, weshalb eine Bauverweigerung aus diesen Gründen nicht gerechtfertigt sei. Der Beschwerdegegner hat in seiner

Beschwerdeschrift vom 5. April 2006 (VB.2006.00155) an den diesbezüglichen Einwänden zu Recht nicht mehr festgehalten; auf die zutreffenden Ausführungen der Rekurskommission kann verwiesen werden.

E. 6.5.2

Weiterhin umstritten ist dagegen die Zugänglichkeit. Der Beschwerdegegner rügt, die Zufahrt sei nicht normaliengerecht ausgebaut und damit nicht verkehrssicher; sodann fehle es an der Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, da die nächstgelegene Haltestelle in Brütten 3 km entfernt liege. Gemäss § 237 Abs. 1 PBG bedingt genügende Zugänglichkeit in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer. Das geplante Durchgangszentrum stellt in jeder dieser Beziehungen einen Sonderfall dar, weshalb ihm die auf den Regelfall zugeschnittenen Zugangsnormen vom 9. Dezember 1987 bzw. die im Anhang umschriebenen Technischen Anforderungen nicht gerecht zu werden vermögen; vielmehr ist aufgrund der konkreten Umstände zu beurteilen, ob eine im Sinn von § 237 Abs. 2 PBG für jedermann verkehrssichere Zufahrt besteht. Im Durchgangszentrum sind die Asylsuchenden in der Regel während der ersten 6 Monate ihres Aufenthalts in der Schweiz untergebracht, bevor sie einer Gemeinde zugewiesen werden. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass sie regelmässig über keine eigenen Fahrzeuge verfügen und sich deshalb der vom Zentrum ausgelöste Motorfahrzeugverkehr sich auf die Zu- und Wegfahrt der Mitarbeitenden, der Lieferanten und gelegentlicher Besucher beschränkt. Dieses Verkehrsaufkommen, das sich nicht wesentlich von demjenigen der früheren Drogenklinik unterscheiden dürfte, vermögen die vorhandenen Strassenverbindungen ohne weiteres zu bewältigen. Die über keine Fahrzeuge verfügenden Bewohner werden zur Erledigung von Besorgungen oder zwecks Benützung der dortigen Buslinie das ca. 3 km entfernte Brütten hauptsächlich zu Fuss aufsuchen. Der gut ausgeschilderte Weg dorthin verläuft südöstlich des Weilers Sonnenbühl ca. 150 m auf einer wenig befahrenen, asphaltierten Strasse, führt von dort über Landwirtschaftswege nach Strubikon und weiter auf einem Gehweg nach Brütten. Diese Verbindung hat die Vorinstanz zutreffend als ausreichend verkehrssicher qualifiziert; dass bei einem kurzen Teilstück der Fusswegverbindung kein Fussgängerschutz bzw. kein separater Weg besteht, kann aufgrund der übersichtlichen Verhältnisse und der geringen Verkehrsbelastung hingenommen werden. Die Bauherrschaft wird aber dafür zu sorgen haben, dass die Fussgängerverbindung auch bei winterlichen Verhältnissen benutzbar bleibt, was der Beschwerdegegner mit einer Auflage zur Baubewilligung sicherstellen kann. Das Durchgangszentrum stellt sodann keine "grössere Überbauung" im Sinn von § 237 Abs. 1 PBG dar. Dazu gehören zusammenhängende Siedlungsgebiete mit mindestens 300 Bewohnern, Arbeits- und Ausbildungsplätzen oder Einkaufszentren und Fachmärkte mit einer grossen Zahl von Kundenfahrten (vgl. VGr, 26. Januar 2005, E. 5.3.2, BEZ 2005 Nr. 18), nicht jedoch ein Heim mit bis zu 145 Bewohnern, die in der Regel über keine Motorfahrzeuge verfügen. Eine Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr kann deshalb nicht verlangt werden.

E. 7

Zusammengefasst erweist sich das geplante Durchgangszentrum als gemäss § 357 Abs. 1 PBG zulässige Änderung einer zonenwidrigen Baute und sind die weiteren vom Beschwerdegegner geltend gemachten Bauverweigerungsgründe nicht stichhaltig. In Gutheissung der Beschwerde sind deshalb der Entscheid der Baurekurskommission vom

26. September 2007 sowie die Bauverweigerung des Gemeinderats Oberembrach vom 21. April 2005 aufzuheben und ist der Gemeinderat einzuladen, die Bewilligung unter den allenfalls notwendigen Nebenbestimmungen zu erteilen. Bei diesem Ausgang sind die Gerichtskosten sowie die Verfahrenskosten der Vorinstanz gemäss Dispositiv-Ziffer II des Rekursentscheids dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Dieser hat dem Beschwerdeführer überdies eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.- zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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