

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.543/2003 /zga

Urteil vom 17. November 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Aeschlimann,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien

A. _____,
B. _____,
C. _____,
D. _____,

Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwältin Andrea Metzler, Bahnhofstrasse 24, Postfach 617, 5401 Baden,

gegen

X. _____,

Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprecher
lic. iur. Claude Fischer, Laurenzenvorstadt 19, 5001 Aarau,
Einwohnergemeinde Unterentfelden,
5035 Unterentfelden,
Baudepartement des Kantons Aargau,
Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Gegenstand

Art. 8, 9 und 26 BV (Baubewilligung; Umnutzung von Wohnräumen zu Büro- und Praxisräumen),
Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau,
3. Kammer, vom 12. Mai 2003.

Sachverhalt:

A.

X. _____ reichte am 21. Dezember 2000 nachträglich ein Baugesuch für die Umnutzung von Wohnräumen auf GB Unterentfelden Nr. 692 zu Büro- und Praxisräumen ein. Gegen diese Umnutzung gingen diverse Einsprachen ein, welche der Gemeinderat von Unterentfelden mit Beschluss vom 23. April 2001 guthiess. Mangels Zonenkonformität wurde das Umnutzungsgesuch abgewiesen.

B.

Die Gesuchstellerin gelangte hierauf ans Baudepartement des Kantons Aargau. Gegen dessen gutheissenden Entscheid vom 3. Juli 2002 erhoben vier Anwohner des Quartiers, in welchem die Umnutzung stattfinden soll, am 1. September 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau erachtete die Umnutzung der Wohnräume als zonenkonform und wies die Beschwerde mit Urteil vom 12. Mai 2003 ab.

C.

Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 15. September 2003 gelangen A. _____, B. _____, C. _____ und D. _____ ans Bundesgericht. Sie beantragen die Aufhebung des angefochtenen Entscheides, weil das Verwaltungsgericht die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), das Willkürverbot in der Rechtsanwendung (Art. 9 BV) und die Gemeindeautonomie verletzt habe.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau verzichtet unter Hinweis auf die Erwägungen des angefochtenen Urteils auf eine weitergehende Vernehmlassung.

Das Aargauische Baudepartement schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Die Einwohnergemeinde Unterentfelden liess sich zur Angelegenheit nicht vernehmen.

X. _____ als Bauherrin beantragt die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Angefochten ist ein kantonales letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den im Bund nur die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 OG; Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG). Die Beschwerdeführer wehren sich gegen die Art der baulichen Nutzung ihrer Nachbarparzelle. Damit berufen sie sich auf die Verletzung nachbarschützender Bauvorschriften. Sie sind daher durch den Entscheid des Verwaltungsgerichts in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen (Art. 88 OG) und machen die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG). Infolgedessen sind sie grundsätzlich - unter Vorbehalt von E. 3 hiernach - zur Beschwerdeführung ans Bundesgericht legitimiert.

1.2 Die Beschwerdeführer rügen vorfrageweise eine Verletzung der Gemeindeautonomie. Nach der bundesgerichtlichen Praxis kann der Private hilfsweise, d.h. zur Unterstützung ihm zustehender anderweitiger Verfassungsprüfungen, eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machen, sofern die Gemeinde nicht ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichtet hat, sich auf eine Autonomieverletzung zu berufen (BGE 119 Ia 214 E. 2c S. 218; 107 Ia 96 E. 1c; kritisch zu dieser Ausnahme Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 157 f. und Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 275 Fn. 337). Ob das blosses Unterlassen von rechtlichen Schritten durch die Gemeinde die entsprechende Rüge von Privaten ausschliesst, mag fraglich erscheinen, wäre doch sonst eine (vorfrageweise) Berufung auf die Gemeindeautonomie durch Private kaum je möglich (Urteil 1P.364/2002 vom 28. April 2003, E. 1.5). Die Frage muss aber nicht weiter erläutert werden, da sich die entsprechende Rüge der Beschwerdeführer ohnehin als unbegründet erweist (E. 2.3 hiernach).

2.

Die Beschwerdegegnerin hat im Gebäude Nr. 586, das bis anhin ausschliesslich zu Wohnzwecken genutzt wurde, verschiedene Geschäftsräume eingerichtet. Das frühere Wohnzimmer (mit einer Bruttogeschossfläche von ca. 42 m²), zwei Kinderzimmer (ca. 10 resp. 12 m²) sowie das vormalige Elternzimmer (ca. 20 m²) dienen neu als Büro- beziehungsweise Praxisräume. Die Beschwerdegegnerin leitet in diesen Räumen zusammen mit einer Angestellten eine Getreidehandelsfirma und betreibt eine esoterische Praxis. Daneben nutzt ihr Ehemann als Facharzt für Rheumatologie einen Teil der Räume. Seine Hauptpraxis führt er indes in Basel. Ausser Renovationsarbeiten wurden keine baulichen Änderungen vorgenommen.

Umstritten ist, ob § 6 der Bau- und Nutzungsordnung von Unterentfelden vom 2. Juni /2. Dezember 1997 (BNO) zulässt, dass ein Haus in der Wohnzone W2 gänzlich zu gewerblichen Zwecken genutzt wird.

2.1 Die Beschwerdeführer erblicken in der ausschliesslich gewerblichen Nutzung von GB Nr. 692 eine Verletzung ihrer Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Eine solche Einschränkung ist nur zulässig, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig ist und den Kerngehalt des Grundrechts nicht antastet (Art. 36 BV). Wiegt ein Grundrechtseingriff schwer, ist eine klare und eindeutige formell-gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 36 Abs. 1 BV; BGE 126 I 112 E. 3c S. 116 mit Hinweisen; 124 II 538 E. 2a S. 540; 119 Ia 362 E. 3a S. 366); wiegt er weniger schwer, gilt das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage als erfüllt, wenn sich der angefochtene Entscheid ohne Willkür auf die von ihm angeführte Norm stützen lässt (BGE 124 II 538 E. 2 S. 540 f., mit Hinweisen). In jedem Fall frei prüft das Bundesgericht das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit (BGE 126 I 219 E. 2c S. 222; 121 I 117 E. 3c S. 121). Doch auferlegt es sich Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen (BGE 119 Ia 348 E. 2a S. 353; 118 Ia 394 E. 2b S. 397; 117 Ia 430 E. 4a S. 431 f.). Da sich - wie nachfolgend zu zeigen ist - auch bei freier Prüfung erweist, dass die gesetzliche Grundlage für den Eingriff gegeben war, kann die Frage offen gelassen werden, ob im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kein schwerer Eingriff in die Eigentümergehörnisse gegeben ist und deswegen allenfalls nur eine beschränkte Prüfung vorgenommen werden dürfte (ZBI 91/1990 354 E. 3b S. 356 mit Hinweis).

2.2 Nach § 6 BNO dienen die Wohnzonen W2 und W3 dem Wohnen. Nicht störendes Gewerbe ist

zugelassen. Als nicht störendes Gewerbe definiert § 22 Abs. 1 BNO in Wohnquartiere passende Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr, wie Läden, Büros und Geschäfte, die keine erheblich grösseren Auswirkungen entfalten, als sie aus dem Wohnen entstehen.

Nach Meinung des Gemeinderates Unterentfelden sind Bauten mit ausschliesslicher gewerblicher Nutzung in einer reinen Wohnzone zonenfremd. Die Gewerbenutzung müsse der Wohnnutzung untergeordnet sein. Ein Haus, in dem ein nicht störendes Gewerbe betrieben werde, müsse bewohnt sein. Der Gemeinderat versteht § 6 BNO als Beschreibung der zulässigen Nutzung pro jeweilige Parzelle. Demgegenüber liegt dem Entscheid des Verwaltungsgerichtes die Rechtsauffassung zu Grunde, dass das Wohnen in der Wohnzone W2 zwar Vorrang habe und die gewerbliche Nutzung nur eine Nebenrolle spielen dürfe, dass sich dieses Verhältnis jedoch auf die gesamte Zone und nicht auf das einzelne Grundstück beziehe.

2.3 Der Inhalt einer Norm ist ausgehend von ihrem Wortlaut nach ihrem Sinn und Zweck und den ihr zugrunde liegenden Wertungen zu ermitteln. Ziel der Auslegung ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis (BGE 128 III 113 E. 2a S. 114). Der Wortlaut von § 6 BNO lässt mitnichten den Schluss zu, das Verhältnis von Wohn- zu Gewerbenutzung beziehe sich auf die einzelnen Parzellen in der Wohnzone W2. Massgeblich ist, dass das Schwergewicht in der gesamten Wohnzone W2 auf der Wohnnutzung liegt (i.d.S. Satz 1 von § 6 BNO, wonach die Wohnzonen W2 und W3 dem Wohnen dienen). Als Nebennutzung - von untergeordnetem Stellenwert - ist nicht störendes Gewerbe zugelassen. Das Verhältnis zwischen der Hauptnutzung Wohnen und der gewerblichen Nebennutzung bezieht sich auf die Zone insgesamt. Auch die Definition des nicht störenden Gewerbes in § 22 BNO legt in keiner Weise nahe, die Wohnnutzung müsse auf den jeweiligen Grundstücken überwiegen. Im Gegenteil, § 22 Abs. 1 BNO erwähnt ausdrücklich die "in Wohnquartiere passenden Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr". Die Umschreibung der zulässigen gewerblichen Bauten nimmt somit Bezug auf die nähere Umgebung, in

welcher die Gewerbenutzung stattfinden soll und in die sich der Gewerbebetrieb eingliedern soll. Hinter § 6 BNO steht die Idee, eine Durchmischung der Wohnzone mit Gewerbe zwar durchaus zuzulassen, allerdings nur in beschränktem Mass. Der Wohnqualität wird dadurch Rechnung getragen, dass lediglich nicht störende Betriebe zugelassen werden (vgl. im Gegensatz dazu die Wohn- und Gewerbezone, in denen mässig störendes Gewerbe zonenkonform ist; erwähnt in der Vollzugshilfe für die Nutzungsplanung des Aargauer Baudepartementes vom Juni 1999, Stand 26. November 2002, Muster Bau- und Nutzungsordnung, Ziff. 3.1.5). Es ist denn auch unbestritten, dass mit den Tätigkeiten der Beschwerdegegnerin kein erhöhtes Verkehrsaufkommen einhergeht. Es handelt sich um keine immissions-trächtige Nutzung.

Hätte der Gesetzgeber dagegen verhindern wollen, dass eine Parzelle ausschliesslich zu gewerblichen Zwecken genutzt wird, hätte er wohl einen minimalen Wohnflächenanteil pro Grundstück festgelegt, wie dies das kantonale Baudepartement in seiner vorerwähnten Vollzugshilfe "Muster Bau- und Nutzungsordnung" in Ziff. 4.1.4 denn auch vorschlägt.

Es ist somit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht § 6 BNO den Sinn einer Regelung für die gesamte Wohnzone beigemessen und daraus keine Vorgabe für eine Mindestwohnfläche pro Parzelle abgeleitet hat. Die Auslegung des Gemeinderates hingegen ist weder durch den Gesetzeswortlaut noch durch den Zweck der Bestimmung abgedeckt. Selbst wenn die aargauischen Gemeinden bei der Ausscheidung und Definition der verschiedenen Zonen autonom sind (§ 106 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [KV; SAR 110.000]; § 13 Abs. 1 § 15 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993 [BauG; SAR 713.100]), lässt diese Selbständigkeit keinen Raum für die Auslegung einer Norm entgegen deren Wortlaut und Zweck.

Somit besteht mit § 6 BNO eine gesetzliche Grundlage für die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Eigentumsbeschränkung.

2.4 Zu bejahen ist das öffentliche Interesse an der Zulässigkeit von stillem Gewerbe auch in der Wohnzone. Sollten jegliche gewerbliche Tätigkeiten von einem Gebiet ferngehalten werden, hätte dies unmissverständlich aus den Zonenvorschriften hervorzugehen. Dem Gewerbe im Sinne von § 22 BNO soll jedoch Raum gewährt werden, ohne dass auf reine Gewerbezone ausgewichen werden muss. Dadurch, dass die gewerbliche Tätigkeit nur in untergeordnetem Rahmen stattfinden soll, bleibt die Wohnqualität gewahrt. In diesem Sinn ist eine Eigentumsbeschränkung gestützt auf § 6 BNO denn auch verhältnismässig, wird doch dem Immissionsschutz und dem Charakter eines Wohnquartiers mit dem beschränkten Kreis an zulässigen Gewerbenutzungen Rechnung getragen.

2.5 Die Rüge der Beschwerdeführer, das Verwaltungsgericht habe durch willkürliche Auslegung von § 6 BNO ihre Eigentumsfreiheit verletzt, ist demzufolge unbegründet. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

3.

Inwiefern die Zulässigkeit einer untergeordneten Gewerbetätigkeit in der Wohnzone W2 gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV verstossen soll, ist nicht ersichtlich. § 6 BNO legt die Voraussetzungen fest, die ein Bauvorhaben erfüllen muss, um in der Wohnzone W2 als zonenkonform zu gelten. Nach Meinung der Beschwerdeführer muss im Lichte des angefochtenen Entscheids derjenige, der sein Umnutzungsgesuch zu spät einreicht, damit rechnen, dass das "Kontingent" an Nutzung für stilles Gewerbe bereits ausgeschöpft ist. Die Beschwerdeführer machen gleichsam eine zukünftige rechtsungleiche Behandlung geltend. Dazu fehlt ihnen aber ein hinreichendes aktuelles Interesse. Im Übrigen sind der gewerblichen Nutzung in der Wohnzone planungsrechtliche Grenzen gesetzt, unbekümmert darum, ob im vorliegenden Fall eine parzellen- oder eine zonenbezogene Betrachtungsweise angewandt wird. Soll dem hier interessierenden nicht störenden Gewerbe im Vergleich zum Wohnen schwergewichtig oder gar ausschliesslich Platz eingeräumt werden, wäre die Zonenplanung entsprechend zu revidieren (Art. 21 Abs. 2 RPG).

Ein Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit ist demnach zu verneinen. Daran vermag auch die unbelegte Rüge der Beschwerdeführer, die vom Verwaltungsgericht gewählte Auslegung von § 6 BNO stehe im Widerspruch zur langjährigen Praxis der Gemeinde, nichts zu ändern (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftbarkeit mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde Unterentfelden, dem Baudepartement und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. November 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: