
BUD / Einfache Anfrage SVP-Fraktion vom 16. Oktober 2024

Baubewilligungspflicht bei Umnutzungen in eine Asylunterkunft

Antwort der Regierung vom 10. Dezember 2024

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 16. Oktober 2024 nach der Baubewilligungspflicht bei einer Umnutzung eines bestehenden Gebäudes ohne bauliche Änderungen in eine Asylunterkunft. Sie bezieht sich dabei auf den Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes Nr. 77/2024 vom 17. September 2024, in dem die Baubewilligungspflicht der Umnutzung eines Altersheims in ein Flüchtlingszentrum beurteilt wurde.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Entscheid Nr. 77/2024 vom 17. September 2024¹ hatte das Bau- und Umweltdepartement die Baubewilligungspflicht einer Umnutzung eines ehemaligen Alters- und Schwesternheims in ein Flüchtlingszentrum für vorwiegend männliche Jugendliche und junge Erwachsene zu beurteilen. Für die vorgesehene Umnutzung waren nach Angabe der Vorinstanz keine baulichen Massnahmen notwendig. Das Alters- und Schwesternheim verfügte über Zimmer für die Unterbringung von 59 Personen. Im neuen Flüchtlingszentrum war demgegenüber die Unterbringung von bis zu 116 Personen vorgesehen.

Das Bau- und Umweltdepartement erwog, dass zwar insofern eine Zweckänderung vorliege, als die Bedürfnisse der beiden Nutzergruppen zweifellos unterschiedlich seien, die Organisation und der Tagesablauf eines Altersheims ein anderes Betriebs- und Beschäftigungskonzept als jenes einer Flüchtlingsunterkunft für junge Menschen erforderten und die körperliche wie auch psychische Verfassung der zu betreuenden Bewohnerinnen und Bewohner je andere Schwerpunkte setze. Auch wenn eine Zweckänderung vorliege, sei diese aber nicht in jedem Fall baubewilligungspflichtig. Vielmehr kam das Bau- und Umweltdepartement zum Schluss, dass bei einer Umnutzung im Rahmen der bisherigen bzw. bewilligten Belegung (vorliegend bei der Unterbringung von 59 Personen) nicht mit einer derart deutlichen Zunahme von Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu rechnen sei, dass die blosser Umnutzung baubewilligungspflichtig wäre. Da das Flüchtlingszentrum jedoch Platz für bis zu 116 Personen bieten soll, liege eine erhebliche Kapazitätssteigerung vor, mit der mehr als geringfügige Auswirkungen auf Raum und Umwelt zumindest nicht mehr ausgeschlossen werden könnten und eine Prüfung der Erweiterung im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens angezeigt sei. Das Bau- und Umweltdepartement stellte im Rahmen seines Entscheids zusammenfassend fest, dass für den Betrieb eines Flüchtlingszentrums im ehemaligen Alters- und Schwesternheim bei einer Beherbergung von mehr als 59 Personen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei.

Festzuhalten ist, dass der Entscheid des Bau- und Umweltdepartementes Nr. 77/2024 vom 17. September 2024 beim Verwaltungsgericht angefochten wurde und somit noch nicht rechtskräftig ist.

¹ Abrufbar unter <https://publikationen.sg.ch/rechtsprechung-departemente-detail/793/>.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Löst für die Regierung die Umnutzung eines bestehenden Gebäudes ohne bauliche Änderungen in eine Asylunterkunft eine Baubewilligungspflicht aus? Welchen Einfluss hat der Faktor Zeit auf die Baubewilligungspflicht?*

Nein, die Umnutzung eines bestehenden Gebäudes ohne bauliche Änderungen in ein Flüchtlingszentrum löst nicht in jedem Fall eine Baubewilligungspflicht aus. Massgebend ist, wie bei sämtlichen Vorhaben, bei denen eine Umnutzung zu beurteilen ist, ob mit der Umnutzung erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt einhergehen können. Im zu beurteilenden Fall kam das Bau- und Umweltdepartement zum Schluss, dass dies bei einer Kapazitätssteigerung von nahezu 100 Prozent (Belegung mit neu 116 anstelle von bisher 59 Personen) der Fall wäre.

Auch wenn die Nutzung lediglich befristet ist, kann unter diesen Umständen eine Baubewilligungspflicht bestehen, da auch befristete Nutzungen den massgeblichen Vorschriften entsprechen müssen. Auch bei Zwischennutzungen kann folglich nicht allein auf die Zeitdauer eines Vorhabens abgestellt werden, sondern es ist die Intensität der Auswirkungen auf Raum und Umwelt für die Beurteilung der Baubewilligungspflicht ausschlaggebend.

2. *Wie stellt die Regierung sicher, dass die Einspracherechte der Bevölkerung und der Grundeigentümer rund um die Asylunterkünfte gewahrt und sie über Nutzungsänderungen informiert werden?*

In den beschriebenen Fällen, in denen eine entsprechende Kapazitätssteigerung erfolgt und dadurch Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen können, ist das ordentliche Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Im Rahmen dieses Verfahrens können sich legitimierte Personen mittels Einsprache gegen das Bauvorhaben zur Wehr setzen. In der Regel wird bei einer vorgesehenen Umnutzung in ein Flüchtlingszentrum durch die Betreiberin bzw. den Betreiber auch vorgängig (z.B. im Rahmen einer Informationsveranstaltung) die breite Bevölkerung informiert.

3. *Wie wird die Gleichbehandlung von privaten Akteuren, halbprivaten Akteuren (wie die TISG) und dem Staat (z.B. als Eigentümer der Liegenschaft) gewährleistet?*

Die Baubewilligungspflicht richtet sich nicht nach der Betreiberin bzw. dem Betreiber, sondern wird vielmehr ausschliesslich anhand des konkreten Vorhabens beurteilt. Umnutzungen mit möglichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt sind unabhängig von der Bauherrschaft baubewilligungspflichtig.

4. *Welche Nutzung war bei den in den letzten zehn Jahren von Gemeinden, Kanton und Bund auf Kantonsgebiet geschaffenen Asylunterkünften ursprünglich bewilligt und war deren Umnutzung der Baubewilligungspflicht unterstellt?*

Der Kanton betreibt in Amden, Oberbüren, Walzenhausen (AR), Uznach und Wil fünf Zentren mit Integrationscharakter sowie das Ausreise- und Nothilfezentrum in Vilters. Es wurden – sofern notwendig – für sämtliche Einrichtungen Baubewilligungen eingeholt. Im Einzelnen präsentiert sich die Situation für die Zentren des Kantons St.Gallen wie folgt:

- Bergruh, Amden: Die Unterkunft wurde früher als Kurhaus genutzt, die Baubewilligung für die Flüchtlingsunterkunft wurde im Jahr 2016 erteilt.
- Thurhof, Oberbüren: Früher bestand eine kirchliche Nutzung. Für den Betrieb der Flüchtlingsunterkunft bestehen verschiedene Baubewilligungen, die letzten aus den Jahren 2012 und 2015.
- Linth, Uznach: Die Unterkunft war früher ein Pflegezentrum. Die Baubewilligung für die Flüchtlingsunterkunft datiert aus dem Jahr 2022.
- Kreuzacker, Wil: Die Unterkunft wurde früher für die Psychiatrie genutzt. Die Baubewilligung für die Flüchtlingsunterkunft wurde im Jahr 2024 erteilt.
- Sonnenberg, Vilters: Das heutige Ausreise- und Nothilfezentrum wurde früher als Schule bzw. Internat genutzt. Die Baubewilligung für das Zentrum wurde im Jahr 2015 erteilt.

Da die jeweilige Standortgemeinde gemäss Art. 135 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1) die Baupolizeibehörde ist und somit für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens und die allfällige Erteilung einer Baubewilligung zuständig ist, hat die Regierung über die Verfahren, in denen die von Gemeinden und Bund geschaffenen Flüchtlingszentren bewilligt wurden, keinen Überblick.