Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 168/2015

Urteil vom 11. Mai 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
Einwohnergemeinde Fischbach,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urban Bieri,

gegen

1. Kanton Luzern,
handelnd durch die Dienststelle Immobilien, Stadthofstrasse 4, 6002 Luzern, und diese
vertreten durch Rechtsanwalt Beat Mühlebach,
2. X._____ und Y._____,
Beschwerdegegner,

Gemeinderat Fischbach,
Hauptstrasse 11, 6145 Fischbach,
Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Dienststelle Raum und Wirtschaft, Murbacherstrasse 21, Postfach, 6002 Luzern.

Gegenstand
Bauen ausserhalb der Bauzonen,

Beschwerde gegen das Urteil vom 18. Februar 2015
des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.

A.a. Auf dem Grundstück Nr._____ im Grundbuch der Gemeinde Fischbach/LU am N._____, das ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone liegt und X._____ und Y._____ gehört, befindet sich das Gebäude Nr._____, das früher als Altersheim diente. Die letzten neun Pensionäre verliessen das Altersheim im August 2000. Mit Entscheid vom 31. Januar bzw. vom 7. Februar 2007 der zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden wurde der Einbau einer 5½-Zimmerwohnung im Erdgeschoss des ehemaligen Altersheims im Sinne einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmebewilligung gestattet.

A.b. Am 6. Dezember 2011 ersuchte die Dienststelle Immobilien des Kantons Luzern die Gemeinde Fischbach um Umnutzung des ehemaligen Altersheims in eine Unterkunft für 35 bis ausnahmsweise maximal 55 Asylsuchende sowie der 5½-Zimmerwohnung in ein Verwaltungsbüro. Dazu sind insbesondere im Gebäudeinnern Sanierungsarbeiten und im zweiten Obergeschoss die Montage eines neuen Geländers auf der Terrasse vorgesehen. Im Aussenbereich sind nebst den fünf bereits bestehenden Parkplätzen die Errichtung von fünf zusätzlichen Parkplätzen sowie im Osten des Gebäudes eine Aufschüttung des Terrains für einen Spiel- und Aufenthaltsbereich geplant. Überdies soll das Gebäude an die öffentliche Kanalisation angeschlossen werden.

A.c. Am 11. Januar 2012 nahm der Gemeinderat Fischbach zuhanden der Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (heute: Dienststelle Raum und Wirtschaft [rawi]) des Kantons Luzern Stellung. In einem Schreiben vom 3. April 2012 an den Gemeinderat Fischbach verpflichtete sich der Regierungsrat des Kantons Luzern auf die Reduktion der maximalen Belegung der fraglichen Unterkunft von 55 auf 35 Insassen. Am 28. Mai 2012 erteilte die Dienststelle rawi, unter Bedingungen und Auflagen, die erforderliche raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung sowie die feuerpolizeiliche Bewilligung. Diesen Entscheid stellte sie der Gemeinde Fischbach zur gemeinsamen Eröffnung mit dem kommunalen Bauentscheid zu.

A.d. Ohne den Entscheid der Dienststelle rawi über die Erteilung einer Ausnahmebewilligung zu eröffnen und ohne den kommunalen Bauentscheid zu fällen, erhob die Einwohnergemeinde Fischbach gegen den Entscheid der Dienststelle rawi direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim (damaligen) Verwaltungsgericht des Kantons Luzern. Die Grundeigentümer X._____ und Y._____ beteiligten sich nicht am Verfahren. Am 21. Januar 2013 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Auf Beschwerde der Einwohnergemeinde Fischbach hin stellte das Bundesgericht mit Urteil vom 4. Februar 2014 die Nichtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Entscheides wegen klarer prozessualer Mängel unter Missachtung der planungsrechtlichen Koordinationspflicht fest und wies die Einwohnergemeinde Fischbach an, ohne Verzug selber über die Baubewilligung zu entscheiden und ihren Bauentscheid zusammen mit den kantonalen Bewilligungen zu eröffnen (Urteil des Bundesgerichts 1C 236/2013).

A.e. Am 27. März 2014 erteilte der Gemeinderat Fischbach dem Kanton Luzern, handelnd durch die Dienststelle Immobilien, die Baubewilligung für die Umnutzung des Altersheims in ein Heim für Flüchtlinge und für die Umnutzung der bestehenden 5½-Zimmerwohnung in ein Verwaltungsbüro auf dem Grundstück A._____, Gemeinde Fischbach, unter Bedingungen und Auflagen. Auf die nach Rückzug zweier Einsprachen verbliebenen 15 Einsprachen trat der Gemeinderat mangels Legitimation der Einsprecher nicht ein und verwies diese hinsichtlich der privatrechtlichen Einsprachepunkte an den Zivilrichter. Gleichzeitig eröffnete der Gemeinderat mit Blick auf die Koordination der Bewilligungsverfahren den Entscheid der Dienststelle rawi vom 28. Mai 2012.

B.
Die Einwohnergemeinde Fischbach erhob gegen den Baubewilligungsentscheid sowie insbesondere gegen denjenigen der Dienststelle rawi vom 28. Mai 2012 erneut Beschwerde beim Kantonsgericht des Kantons Luzern, das inzwischen die Funktion des Verwaltungsgerichts übernommen hatte. Am 18. Februar 2015 wies das Kantonsgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 25. März 2015 an das Bundesgericht beantragt die Einwohnergemeinde Fischbach, das Urteil des Kantonsgerichts aufzuheben und die raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung für die strittige Umnutzung des Altersheims mit den entsprechenden baulichen Anpassungen zu verweigern. Eventuell sei die Angelegenheit zu neuer Beurteilung an das Kantonsgericht zurückzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, das Urteil des Kantonsgerichts beruhe auf offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellungen und verstosse gegen die bundesrechtlichen Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzone.
Die Dienststelle rawi bezeichnet in ihrer Vernehmlassung das strittige Bauvorhaben als bewilligungsfähig, ohne ausdrücklich einen Antrag zu stellen. Das Kantonsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Dienststelle Immobilien verweist für den Kanton Luzern auf die Vernehmlassungen

der Dienststelle rawi und des Kantonsgerichts. X._____ und Y._____ liessen sich nicht vernehmen. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE beantragt die Abweisung der Beschwerde.
Die Einwohnergemeinde Fischbach äusserte sich am 9. September 2015 nochmals zur Sache. Die Dienststelle Immobilien verzichtete für den Kanton Luzern auf eine nochmalige Stellungnahme. Weitere Eingaben gingen beim Bundesgericht nicht mehr ein.

D.
Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat am 11. Mai 2016 in einer öffentlichen Beratung über die Beschwerde entschieden.

Erwägungen:

1.

1.1. Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251). Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG).

1.2. Streitobjekt ist die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG für die Umnutzung eines als Altersheim konzipierten und längere Zeit als solches verwendeten Gebäudes ausserhalb der Bauzone zu einer Unterkunft für Asylsuchende.

1.3. Nach Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG sind Personen, Organisationen und Behörden zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Art. 34 Abs. 2 lit. c RPG sieht ein solches Beschwerderecht für Kantone und Gemeinden vor gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne der Art. 24-24d und 37a RPG. Da im vorliegenden Fall eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24c RPG Streitgegenstand bildet, die Gemeinde öffentliche Interessen verfolgt und es um konkrete Rechtsfragen eines Einzelfalles geht (vgl. BGE 129 II 1 E. 1.1 S. 3 f.), ist die beschwerdeführende Gemeinde zur Beschwerde legitimiert.

1.4. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Möglichkeiten abgesehen, die Verletzung von Bundesrecht (vgl. Art. 95 lit. a BGG) sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG) gerügt werden.

2.

2.1. Die beschwerdeführende Gemeinde stellt verschiedentlich die tatsächlichen Feststellungen des Kantonsgerichts in Frage. Eine hier einzig massgebliche offensichtlich unrichtige bzw. willkürliche Sachverhaltsfeststellung liegt vor, wenn diese widersprüchlich oder aktenwidrig ist oder auf einem offensichtlichen Versehen beruht bzw. klarerweise den tatsächlichen Verhältnissen widerspricht. Nach Art. 99 Abs. 1 BGG dürfen dabei neue Vorbringen und Tatsachen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt.

2.2. Die Beschwerdeführerin sieht in der Beurteilung des Kantonsgerichts, das Bauvorhaben entspreche einer bestimmungsgemässen Nutzung der bereits bestehenden Immobilie, eine qualifiziert falsche Feststellung des Sachverhalts. Dabei handelt es sich jedoch vorab um ein rechtliches Kriterium und nicht um tatsächliche Feststellungen, weshalb darauf unter rechtlichen Gesichtspunkten einzugehen sein wird. Analoges gilt für die Frage, ob es dem Grundstück an der erforderlichen Betriebstüchtigkeit fehlt bzw. welche Tragweite insofern den nötigen und geplanten Renovationsarbeiten zukommt. Umstritten sind weder der aktuelle faktische Zustand des Grundstücks und des darauf stehenden Gebäudes noch Art und Umfang der vorgesehenen Arbeiten. Damit ist die entsprechende tatsächliche Grundlage im angefochtenen Entscheid in für das Bundesgericht verbindli-

cher Weise erstellt.

2.3. Die einzige umstrittene Tatsache bildet die Frage, ob es auf Seiten der Eigentümer eine Absicht des Weiterbetriebs der Immobilie als Kollektivunterkunft gibt oder ob eine solche mit der Beendigung der Nutzung als Altersheim endgültig aufgegeben wurde. Wieweit eine solche Absicht tatsächlich erforderlich ist und ob für die Besitzstandswahrung nicht ein objektiv unveränderter Referenzzustand genügt, ist allerdings strittig. Darauf wird ebenfalls unter rechtlichen Gesichtspunkten einzugehen sein. Umstritten ist insofern sodann die Zulässigkeit der von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen (Botschaften) der Einwohnergemeinde Zell als damalige Betreiberin des früheren Altersheims aus den Jahren 1979 und 1993. Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben. Selbst wenn die Einwohnergemeinde Zell schon vor geraumer Zeit von einer Weiterführung des Altersheims abgesehen hätte, wie dies später geschehen ist, bedeutet das nicht, dass auch die Grundeigentümer die Weiternutzung des Grundstücks für eine kollektive Unterkunft definitiv aufgegeben hätten. Das vorgebrachte Argument bzw. die angerufenen Dokumente sind damit unerheblich. Ebenfalls umstritten ist die Zulässigkeit des Verweises der Dienststelle rawi auf frühere
behördliche Dokumente aus dem Jahre 2007, die belegen sollen, dass selbst die kantonalen Behörden von einer kollektiven Weiternutzung des Gebäudes ausgingen. Dabei handelt es sich zwar eher um ein Gegenargument zur anders lautenden Behauptung der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der vorinstanzlichen Begründung des angefochtenen Entscheids als um eine unzulässige neue Tatsache. Wie es sich damit verhält, kann aber ebenfalls dahingestellt bleiben. Angesichts der zumindest teilweisen Weiternutzung des Grundstücks zu Wohnzwecken und der im Übrigen weitgehend unveränderten Beibehaltung der Raumaufteilung erscheint es so oder anders nicht offensichtlich unrichtig, davon auszugehen, dass die Möglichkeit einer Weiter- oder Wiederverwendung der Liegenschaft als Kollektivunterkunft nie ganz aufgegeben bzw. ausgeschlossen worden ist.

2.4. Das Kantonsgericht stellte demnach den massgeblichen Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig fest.

3.

3.1. In rechtlicher Hinsicht ist nicht die Notwendigkeit einer Baubewilligung strittig (wie etwa im Urteil des Bundesgerichts 1C 285/2015 vom 19. November 2015). Die nötigen baurechtlichen Bewilligungen liegen vielmehr vor und bilden gerade den Streitgegenstand. Hingegen rügt die Beschwerdeführerin einen Verstoss gegen Art. 24c RPG bzw. gegen die darin enthaltene Regelung der Besitzstandsgarantie. Anwendbar ist die bis zum 31. Oktober 2012 geltende Fassung von Art. 24c RPG vom 20. März 1998 [AS 2000 2042]), wovon bereits das Verwaltungsgericht ausgegangen und was unbestritten geblieben ist. Danach werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 2). Dies bedingt eine Interessenabwägung (BGE 115 Ib 472 E. 2e/aa S. 486 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C 311/2010 vom 28. August 2013 E. 5.3 mit Hinweisen).

3.2. Art. 24c RPG wird in Art. 41 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) konkretisiert. Einschlägig ist hier ebenfalls noch die ursprüngliche Fassung dieser Bestimmungen, wie sie bis zum 31. Oktober 2012 in Kraft waren (AS 2000 2047). Gemäss Art. 41 RPV ist Art. 24c RPG 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. Als derartige altrechtliche Bauten gelten grundsätzlich solche, die vor dem 1. Juli 1972 errichtet wurden, weil erst mit dem damaligen Inkrafttreten der bundesgesetzlichen Bestimmungen über den Gewässerschutz erstmals eine Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten eingeführt wurde (BGE 129 II 396 E. 4.2.1 S. 398). Nach Art. 42 RPV sind Änderungen an Bauten und Anlagen gemäss Art. 24c RPG zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt; Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Abs. 1). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet

befand (Abs. 2). Ob die Identität der Baute im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen; bei Zweckänderungen sind dabei insbesondere auch Nutzungsart, -intensität, Emissionen und Erschliessung zu berücksichtigen (Art. 42 Abs. 3 RPV; BGE 132 II 21 E. 7.1.2 S. 43 mit Hinweisen; 133 II 409 E. 3 S. 416 f.; Urteile des Bundesgerichts 1C 311/2010 vom 28. August 2013 E. 5.3 und 1C 77/2010 vom 11. Oktober 2010 E. 8.5).

3.3. Das Gebäude, dessen Gebrauch hier in Frage steht, liegt in der Landwirtschaftszone. Es wurde vor dem 1. Juli 1972 erstellt und nie landwirtschaftlich genutzt. Seine Verwendung als Altersheim ist seit diesem für die Bauzonenzuweisung von Gebäuden und Anlagen in der Schweiz massgeblichen Zeitpunkt zonenfremd. Auch die geplante Nutzung als Unterkunft für Asylsuchende ist weder zonenkonform noch standortgebunden. Eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG ist daher für die Realisierung des Projekts unerlässlich.

3.4. Die ursprüngliche Verwendung des Gebäudes als Altersheim ging gestaffelt zu Ende. Die durchgehende Altersheimnutzung wurde schon 1996 aufgegeben. Die letzten neun Insassen zogen allerdings erst Ende August 2000 aus und wurden bis dahin offenbar Tag und Nacht beaufsichtigt und betreut. Die damalige Leiterin bewohnte und unterhielt das Heim bis Ende November 2006 weiter. Anfang 2007 wurden die ehemaligen Zimmer der Altersheimleitung im südlichen Gebäudeteil in eine - rechtskräftig bewilligte - 5½-Zimmerwohnung umgebaut, die bis 2010 bewohnt war. Die ebenfalls im südlichen Gebäudeteil vorhandene Kapelle diente noch rund 20-25 Mal pro Jahr für Hochzeiten und Taufen sowie für Messen. Jährlich 10-15 Mal traf das für Hochzeits- und Tauffeste auch auf den Speisesaal zu, den überdies die Dorfvereine regelmässig benutzten. Gemäss dem strittigen Bauprojekt soll das Gebäude neu zu einer Unterkunft für bis zu 35 Asylsuchende umgenutzt werden, wobei geplant ist, die 5½-Zimmerwohnung im Erdgeschoss in ein Verwaltungsbüro umzugestalten.

3.5. Ausgangspunkt für die Beurteilung der Identität der künftigen mit der ehemaligen Nutzung ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (vgl. Art. 42 Abs. 2 RPV). Gemäss insofern bei den Verfahrensbeteiligten weitgehend übereinstimmender Auffassung sind Nutzungen, die seither aufgegeben worden sind, nicht mehr zu berücksichtigen. Die Meinungen gehen allerdings zur Frage auseinander, ob hier die ursprüngliche Nutzung in der Zwischenzeit aufgegeben worden ist bzw. was vorauszusetzen ist, damit davon ausgegangen werden kann.

3.5.1. Die Aufgabe der Nutzung setzt einen klaren Bruch voraus, indem entweder das Objekt als solches aufgegeben oder indem eine künftige Wiederverwendung zu einem zumindest vergleichbaren Zweck ausgeschlossen wird. Das kann sich insbesondere dadurch ergeben, dass eine bestehende Baute oder Anlage nicht mehr unterhalten wird und sich daher wegen Verfalls zur Nutzung nicht mehr eignet. Der gesetzliche Bestandesschutz erstreckt sich nicht auf Bauten, die sich nicht mehr in gebrauchstauglichem Zustand befinden (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C 356/2010 vom 21. Februar 2011 E. 2.4). Das blosse Leerstehen während einer vorübergehenden Dauer, etwa weil es zwischenzeitlich an einem geeigneten Nutzer fehlt, genügt für sich allein noch nicht; andernfalls könnten beispielsweise stillgelegte militärische Anlagen ausserhalb des Baugebietes kaum je einer neuen Nutzung zugeführt werden, wie dies selbst der Bund verschiedentlich anstrebt (vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 1C 336/2015 vom 19. Januar 2016). In gleichem Sinne entfiel die Besitzstandsgarantie gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur früheren, teilweise mit Art. 24c RPG vergleichbaren Bestimmung von Art. 24 Abs. 2 RPG nicht bei einem Unterbruch der bisherigen
Nutzung von einigen wenigen, wohl aber bei einem solchen von 20 Jahren (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1A.265/1997 vom 19. März 1998).

3.5.2. Im vorliegenden Fall geht es um eine kollektive Wohnnutzung der fraglichen Liegenschaft. Sowohl die Verwendung eines Gebäudes als Altersheim als auch diejenige zwecks Beherbergung von Asylsuchenden dient einer Kollektivunterkunft zu Wohnzwecken. Für einen zwischenzeitlichen anderen Gebrauch ist entscheidend, ob aus einer objektiven Sicht die Gebäudenutzung als Kollektivunterkunft endgültig aufgegeben bzw. ob die Baute in einer Weise umgestaltet wurde, dass sie einer entsprechenden Nutzung nicht mehr zugänglich ist. Eine vorübergehende Teilumnutzung schadet jedenfalls dann nicht, wenn diese zeitlich befristet erfolgt und eine der ursprünglichen Nutzung vergleichbare Verwendung innert vernünftiger Frist und mit massvollem Aufwand wieder aufgenommen werden kann und dies aus objektiver Sicht auch als realistisch erscheint. Diesfalls ist

von einer genügenden raumplanerischen Kontinuität bei der bestimmungsgemässen Verwendung einer Baute auszugehen.

3.6. An diesen rechtlichen Kriterien sind im vorliegenden Fall die konkreten Verhältnisse zu messen.

3.6.1. Der frühere Altersheimbetrieb wurde bis zum August 2000 in reduziertem Umfang aufrechterhalten. Da bis zum Schluss die Betreuung der Insassen gewährleistet blieb, kann nicht davon ausgegangen werden, der Betrieb sei schon vor diesem Zeitpunkt definitiv eingestellt worden. In der Folge wohnte die frühere Heimleiterin weiterhin im Gebäude. Bis Ende November 2006 scheinen alle Beteiligten eine andere Nutzung desselben nicht konkret verfolgt zu haben. Mit dem damaligen Einbau einer 5½-Zimmerwohnung sowie der Verwendung des Gebäudes für Feste und Vereinsveranstaltungen erfolgte zwar eine gewisse Abweichung von der vorbestandenen Nutzung; betroffen war aber nur ein kleiner Teil des Gebäudes, und die Verwendung für Veranstaltungen mit vielen Personen ist einer Heimnutzung auch nicht fremd, sondern in dieser enthalten. Obwohl das Gebäude seit dem Jahr 2000 nur noch reduziert verwendet wurde, diente es doch weiterhin auch der Wohnnutzung. Die Teilverwendung bezweckte dabei ebenfalls die Zwischennutzung des Gebäudes zur Überbrückung einer vorübergehenden mangelnden Nachfrage des vollständigen Gebrauchs der Baute. Die künftige Weiternutzung als Kollektivunterkunft wurde dadurch nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Es gibt keine
Anhaltspunkte dafür, dass auf Seiten der Eigentümer ein entsprechendes Interesse aufgegeben worden wäre. Die Liegenschaft wurde zudem so unterhalten, dass die Weiternutzung als Kollektivunterkunft möglich blieb.

3.6.2. Das fragliche Gebäude ist demnach weiterhin für eine Kollektivunterkunft geeignet. Dessen frühere Nutzung als Altersheim ist mit der geplanten Beherbergung von Asylsuchenden durchaus vergleichbar. Der erforderliche Aufwand für die Umwandlung der Baute erweist sich als beschränkt und geht nicht über eine teilweise Änderung bzw. Erneuerung im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG hinaus. Insbesondere handelt es sich beim nötigen Rückbau der bestehenden Wohnung sowie bei den weiteren baulichen Anpassungen um begrenzte Vorhaben ohne Erweiterung von Nutzungsgrad und -fläche. Die Anpassungen berühren die Gebäudekonstruktion grundsätzlich nicht, sondern betreffen in erster Linie den Innenausbau und sind sekundärer Natur. Dass namentlich Heizungs-, Sanitär- und Küchenanlagen renoviert werden müssen, ist angesichts der seit ihrer Errichtung vergangenen Zeitdauer ohnehin nicht aussergewöhnlich. Analoges gilt für die unerlässlichen baulichen Anpassungen an Sicherheitsvorschriften wie neue Geländer für die Terrassen sowie an die Brandschutznormen.

3.6.3. Im Aussenbereich ist zunächst die Tragweite der Erstellung von zusätzlichen fünf Parkplätzen umstritten. Zwar trifft es zu, dass bisher erst fünf Parkplätze als solche ausgewiesen sind und diese Zahl durch bauliche Anpassungen und Markierungen auf zehn erhöht werden soll. Die entsprechenden Platzverhältnisse erlauben aber bereits heute das Abstellen von mindestens zehn Fahrzeugen und wurden im Bedarfsfall auch so genutzt. Der Ausbau dient demnach in erster Linie einem geordneteren Parkierungsregime und führt für sich allein kaum zu einem erheblich vergrösserten Verkehrsaufkommen, zumal Asylsuchende in der Regel nicht über Motorfahrzeuge verfügen (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C 40/2010 vom 9. März 2010 E. 3). Sodann erscheinen die Terrainveränderungen von ca. 500-600 m3 rein quantitativ nicht unbedeutend. Sie bezwecken jedoch in erster Linie eine bessere Einpassung der bestehenden Baute in die Landschaft und erweisen sich insofern als qualitativ wertvoll und insgesamt als massvoll. Selbst der Ausbau der Kanalisation stellt nicht eine übermässige Erweiterung dar und ist nicht zuletzt die Folge veränderter Rechtsregeln bzw. einer angepassten Praxis, nachdem im Jahre 2007 die landwirtschaftliche Verwertung des häuslichen
Abwassers für die damals eingebaute Wohnung ausnahmsweise noch ausdrücklich bewilligt worden war. Damals wurde im Übrigen die bestimmungsgemässe Nutzung des fraglichen Grundstückes von keiner Seite, auch nicht von der Gemeinde, in Frage gestellt. Insgesamt führt das Bauvorhaben mithin weder zu einer erheblichen Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche noch zu einer massgeblichen Veränderung der Identität der bestehenden Baute noch der Intensität von deren Nutzung.

3.6.4. Weiter erweisen sich die zeitlichen Verhältnisse als überschaubar. Zwischen dem Auszug der letzten Altersheiminsassen im Sommer 2000 und der Einreichung des Umnutzungsgesuchs des Kantons liegen zwar rund elf Jahre. Das Gebäude blieb aber bis Ende 2006 von dessen ehemaliger Leiterin bewohnt, und die Teilumnutzung nach dem Umbau des Verwaltungsteils in eine Wohnung dauerte nur knapp fünf Jahre und wurde von

heimnahen Nutzungen für diverse Veranstaltungen begleitet. Auch wenn es an einer lückenlosen völlig gleichbleibenden Nutzung fehlt, gibt es doch keinen klaren Bruch. Vielmehr ist die Verwendung des Gebäudes nach der Einstellung der damaligen Altersheimnutzung zwar mit etwas geringerer Intensität, zu einem guten Teil aber doch als Wohnnutzung und für Anlässe mit zahlreichen Teilnehmern weitergeführt worden. Der grössere Teil der Baute ist noch immer auf die unveränderte Zweckbestimmung einer Kollektivunterkunft ausgerichtet, und die erforderlichen Umbau- und Renovationsarbeiten sind ebenfalls überschaubar. Die notwendige raumplanerische Kontinuität erweist sich als gewahrt. Damit ist von einem unveränderten Referenzzustand auszugehen, der weiterhin der Besitzstandsgarantie untersteht.

3.7. Mit Blick auf die für Bauten ausserhalb der Bauzone nötige Interessenprüfung (vgl. Art. 24c Abs. 2 [alte Fassung]bzw. Abs. 5 [neue Fassung]RPG) fällt ins Gewicht, dass hier von einer genügenden raumplanerischen Kontinuität ausgegangen werden kann. Zudem führt die geplante Nutzung im Vergleich zur früheren zu keiner wesentlichen Mehrbelastung der Infrastruktur. Die Auswirkungen auf die Raumordnung und Umwelt verändern sich ebenfalls nur unwesentlich. Die vorgesehene Nutzung als Unterkunft für Asylsuchende ist auf dieselbe Maximalbelegung von 35 Insassen angelegt wie das ehemalige Altersheim. Die zonenwidrig genutzte Fläche wird überdies nicht erweitert, es wird kein zusätzlicher Wohnraum geschaffen und es gibt keine wesentlichen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild des Gebäudes. Für die vorgesehene künftige Verwendung besteht sodann im Hinblick auf die dem Kanton obliegende Pflicht, die Beherbergung der ihm vom Bund zugewiesenen Asylsuchenden sicherzustellen, ein erhebliches öffentliches Interesse (vgl. Art. 27 f. AsylG; Urteil des Bundesgerichts 1C 704/2013 vom 17. September 2014 E. 6.4.5). Angesichts der gesamten Umstände stehen daher der Erteilung der Ausnahmebewilligung nach Art. 24c RPG keine überwiegenden
Interessen entgegen. An dieser Beurteilung ändert auch das von der beschwerdeführenden Gemeinde angerufene Urteil des Bundesgerichts 1C 109/ 2014 vom 4. März 2015 nichts, mit dem das Bundesgericht über die Zulässigkeit einer kantonalen Volksinitiative im Asylbereich zu befinden hatte. Zwar hielt das Bundesgericht damals fest, dass neue Bauten und Anlagen gemäss Art. 22 und 24 RPG nur dann ausserhalb einer Bauzone bewilligt werden könnten, wenn sie standortgebunden seien, was bei Unterkünften für Asylsuchende, die üblicherweise in die Wohnzone gehörten, kaum je zutreffen dürfte. Zu beachten ist jedoch, dass die Initiative die Errichtung von solchen Unterkünften im Nichtbaugebiet als Regel vorsah. Ausnahmebewilligungen nach Art. 24c RPG für bestimmte Einzelfälle, die wie hier ausnahmsweise die Umnutzung von bestehenden wesensgleichen Gebäuden ausserhalb der Bauzone zulassen, werden dadurch nicht ausgeschlossen, was im Übrigen auch die beschwerdeführende Gemeinde nicht verkennt.

3.8. Der angefochtene Entscheid verstösst somit nicht gegen Bundesrecht.

4.
Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Verfahrenskosten sind keine zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG), und es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat Fischbach, dem Kanton Luzern, handelnd durch die Dienststelle Immobilien, den Beschwerdegegnern 2, dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi), dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, und dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. Mai 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax