



G.-Nr. R1S.2016.05131
BRGE I Nr. 0054/2017

Entscheid vom 21. April 2017

Mitwirkende Abteilungspräsident Bruno Grossmann, Baurichter Claude Reinhardt, Baurichter Jürg Trachsel, Gerichtsschreiber Daniel Schweikert

in Sachen **Rekurrierende**

1. N. M., [...]
2. C. C., [...]

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Bausektion der Stadt Zürich, Amtshaus IV, 8021 Zürich
2. Amt für Hochbauten der Stadt Zürich, Lindenhofstrasse 21, 8021 Zürich

betreffend Bausektionsbeschluss Nr. 1536/16 vom 4. Oktober 2016; Baubewilligung für Bundesverfahrenszentrum für Asylsuchende, Zürich 5 - Escher Wyss

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 4. Oktober 2016 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich dem Amt für Hochbauten der Stadt Zürich die baurechtliche Bewilligung für ein Bundesverfahrenszentrum für Asylsuchende auf dem Grundstück Kat.-Nr. IQ7008. Dem Neubau sollen die Gebäudeadressen Duttweilerstrasse 5, 7, 9 und 11 zugewiesen werden.

B.

Mit Eingabe vom 10. November 2016 gelangten N. M. und C. C. rechtzeitig an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung des Beschlusses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft.

C.

Mit Verfügung vom 14. November 2016 nahm das Baurekursgericht vom Rekurseingang Vormerk und eröffnete das Vernehmlassungsverfahren.

D.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassungsantwort vom 14. Dezember 2016 die Abweisung des Rekurses.

E.

Auch die Bauherrschaft schloss mit Eingabe vom 14. Dezember 2016 auf Abweisung des Rekurses, dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

F.

In den Replik- und Dupliktschriften vom 9. Januar 2017 und vom 1. Februar 2017 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

G.

Auf die Ausführungen der Parteien wird nachfolgend insoweit eingegangen, als dies für die Begründung des Entscheides erforderlich ist.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrentin 1 ist Stockwerkeigentümerin an der Pfingstweidstrasse Y, der Rekurrent 2 dauerhafter Mieter an der Pfingstweidstrasse Z. Die Rekurrierenden sind in naher Sichtdistanz zum Bauvorhaben wohnhaft und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Baubewilligung, weshalb sie zur Rekurerhebung legitimiert sind (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Das in der Zone für öffentliche Bauten Oe6 gelegene, der Lärmempfindlichkeitsstufe (ES) IV zugeteilte Baugrundstück Kat.-Nr. IQ7008 grenzt südlich an die Pfingstweidstrasse und westlich an die Duttweilerstrasse an.

Das projektierte Bundesverfahrenszentrum für Asyl soll der Abwicklung der beschleunigten Asylverfahren gemäss dem seit 1. Oktober 2016 in Kraft stehenden revidierten Asylgesetz dienen (Art. 24 Abs. 1 Asylgesetz [AsylG]). Es soll neben Büroräumen die Infrastruktur für die Betreuung, Unterbringung und Versorgung von maximal 360 Asylsuchenden enthalten. Die individuelle Höchstdauer des Aufenthaltes eines Asylsuchenden in einem Zentrum des Bundes beträgt 140 Tage (Art. 24 Abs. 4 AsylG).

3.

Die Rekurrierenden machen zusammengefasst geltend, gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes (RPG) seien Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen. Die ES I bis III trügen gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. a bis lit. c der Lärmschutzverordnung (LSV) diesem Ruhebedürfnis der Bevölkerung Rechnung, weshalb sie in Zonen festgesetzt würden, in denen (auch) eine Wohnnutzung zulässig sei. Hingegen seien die Grenzwerte der ES IV grundsätzlich nicht auf eine Wohnnutzung ausgerichtet, da die ES IV gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. d LSV in Zonen festgesetzt werde in denen stark störende Betriebe zugelassen seien, namentlich in Industriezonen.

Das Baugrundstück liege in der Zone für öffentliche Bauten (ZöBa). Zwar seien gemäss der Rechtsprechung in dieser Zone Wohnheime für Asylsuchende zonenkonform. Jedoch seien unabhängig hiervon sämtliche Regeln des einschlägigen Rechts zu berücksichtigen (Art. 22 Abs. 2 RPG). Hierzu gehörten auch die lärmrechtlichen Vorschriften. Mithin werde die Frage der Zonenkonformität eines Bauvorhabens auch aufgrund der festgesetzten ES entschieden. Der Zweck der vorliegenden ZöBa werde in der Bau- und Zonenordnung (BZO) nicht näher umschrieben. Welche öffentliche Aufgabe hier erfüllt werden könne, werde durch die festgesetzte ES konkretisiert. In einer ZöBa mit – wie vorliegend – ES IV sei beispielsweise ein Werkhof denkbar. Ein Krankenhaus oder ein Altersheim wären hingegen unzulässig. Derlei mit Wohnnutzung verbundene Bauten seien in einer ZöBa anzusiedeln, für welche *nicht* die ES IV festgesetzt worden sei. Dasselbe gelte für ein Bundesverfahrenszentrum für Asylsuchende. Handkehrum wäre in einer ZöBa mit ES I bis III die Ansiedlung eines Werkhofs verfehlt.

Vorliegend seien zwar die Immissionsgrenzwerte der ES IV eingehalten. Hingegen wären die Immissionsgrenzwerte für Strassenlärm der ES III in der Nacht deutlich überschritten, jene der ES II sogar am Tag und in der Nacht. Zu berücksichtigen sei insbesondere, dass die Asylsuchenden aufgrund von Zukunftsängsten, traumatischen Erlebnissen in der Vergangenheit, ethnischen, kulturellen und religiösen Konflikten sowie angesichts enger Platzverhältnisse in besonderem Masse des Schutzes vor übermässigen Immissionen bedürften. Es könne nicht hingenommen werden, dass die möglicherweise durch anstrengende und lebensgefährliche Flucht oder überstandene Kriegserlebnisse psychisch beeinträchtigten Personen übermässigem Lärm ausgesetzt seien, der zusätzlich ihre Gesundheit schädigen könne.

4.

Die Rüge ist unbegründet.

Das Bauvorhaben liegt wie erwähnt in der ZöBa Oe6. Wie die Rekurrierenden selbst ausführen, ist in der Rechtsprechung seit langem anerkannt, dass Unterkünfte für Asylsuchende in der ZöBa zonenkonform sind, da es sich bei der Unterbringung von Asylsuchenden um eine (eminent) öffentliche Aufgabe handelt (VB 89/0204 in BEZ 1990 Nr. 24 = RB 1990 Nr. 60; BRKE I Nrn. 0041-0042/2010 in BEZ 2010 Nr. 20). Die Zuordnung der frag-

lichen Zone zur ES IV ändert daran nichts. Damit wird nicht der Zonenzweck bestimmt, sondern festgelegt, welche Belastungsgrenzwerte gelten. Wird das erlaubte Mass überschritten, liegt darin kein Verstoss gegen die Zonenordnung, sondern gegen die Lärmschutzvorschriften. Eine an sich zonenkonforme Nutzung kann somit aus Gründen des Lärmschutzes unzulässig sein. Weiter ist vorliegend unbestritten, dass die Grenzwerte der – hier einzig massgeblichen – ES IV eingehalten sind. Mithin ist nicht noch ersatzweise zu prüfen, ob auch die Grenzwerte der ES III oder gar der ES II eingehalten wären, um hieraus im Verneinungsfalle die raumplanungsrechtliche Unzulässigkeit des Bauvorhabens abzuleiten, wie dies die Rekurrenden tun. Aus dem Umstand, dass gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. d LSV die ES IV in Zonen festgesetzt werden soll, in denen stark störende Betriebe zulässig sind, *namentlich* in Industriezonen, lässt sich nicht der Schluss ziehen, dass in Zonen, für welche eine ES IV festgesetzt worden ist, jegliche Wohnnutzung verboten sei (selbst in einer Industriezone, für welche praktisch immer eine ES IV festgesetzt wird, sind bestimmte Wohnnutzungen ausdrücklich zulässig, vgl. § 56 Abs. 4 PBG). Hätte die LSV Wohnnutzungen in einer Zone mit ES IV grundsätzlich ausschliessen wollen, würde es keinen Sinn ergeben, dass in den Anhängen zur LSV gleichwohl auch für die ES IV Grenzwerte vorgeschrieben werden, die mangels einer Beschränkung gemäss Art. 41 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a LSV – mithin unabhängig von der Empfindlichkeitsstufe – gerade für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen gelten, das heisst für beide in Art. 2 Abs. 6 LSV genannten Nutzungsarten und damit auch für Wohnnutzungen. Wenn nach Auffassung des Bundesgesetzgebers Wohnnutzungen in Gebieten mit einer ES IV strikt hätten verboten werden sollen, wäre dies eindeutig zum Ausdruck zu bringen gewesen. Mit dem Wort "namentlich" in Art. 43 Abs. 1 lit. a bis lit. d LSV wird hingegen gerade klar, dass die den Empfindlichkeitsstufen entsprechenden Nutzungszonen nur indirekt und vor allem nicht abschliessend umschrieben werden sollten. Eine Wohnnutzung in einer der ES IV zugeordneten ZöBa ist daher auch in lärmrechtlicher Hinsicht durchaus möglich. Mithin ist das hier bewilligte Bundesverfahrenszentrum für Asylsuchende in der ZöBa Oe6 mit ES IV raumplanungs- und lärmrechtlich bewilligungsfähig.

Bemerkungsweise ist zu ergänzen, dass in der neueren Rechtsprechung ohnehin die Tendenz zu erkennen ist, wonach die temporäre Unterbringung von Asylsuchenden in einem Verfahrenszentrum wie dem vorliegend geplanten (maximal 140 Tage Aufenthalt) nicht als typische Wohnnutzung zu

betrachten ist (VB.2006.00155 vom 28. Juni 2006, E. 2.2; vgl. auch den Entscheid des Verwaltungsgerichts Aargau vom 14. März 1994 in AGVE 1994, S. 367 ff.). Sinn und Zweck der Asylgesetzrevision, welche den Bau von Bundesverfahrenszentren erforderlich macht (Art. 24 Abs. 1 AsylG), ist gerade eine deutliche Beschleunigung der Asylverfahren. Im Zentrum Juch in Zürich-Altstetten findet im Auftrag des Bundes seit dem Jahr 2014 ein Testbetrieb für beschleunigte Verfahren gemäss revidiertem Asylgesetz statt. Offenbar liegt die durchschnittliche Verweildauer mit 60 Tagen weit unter dem gemäss Art. 24 Abs. 4 AsylG zulässigen Maximum von 140 Tagen (act. 17, S. 3). Damit ist klar, dass bei einem Bundesverfahrenszentrum für Asylsuchende grundsätzlich nicht von einem "Wohnen" (Absicht dauernden Verbleibens) ausgegangen werden kann, auf dessen Schutz die Grenzwerte der LSV originär zugeschnitten sind, bzw. die Annahme einer geringeren Lärmempfindlichkeit gerechtfertigt ist.

5.

Zusammengefasst ist der Rekurs abzuweisen.

[....]