



G.-Nr. R1S.2017.05129  
BRGE I Nr. 0075/2019

**Entscheid vom 24. Mai 2019**

Mitwirkende      Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichterin Beatrice Bosshard, Baurichter Christian Hurter, Gerichtsschreiber Robert Durisch

in Sachen      **Rekurrentin**  
A. AG [...]

gegen      **Rekursgegnerinnen**

1. Stadt Zürich, Gemeinderat, Das Büro, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich  
vertreten durch Stadtrat Zürich, Stadthaus, 8022 Zürich  
[...]
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

betreffend      [...] Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Zuweisung zur Industrie- und Gewerbezone IG III

---

## **hat sich ergeben:**

### **A.**

Die Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich wurde mit Beschluss des Gemeinderats vom 30. November 2016 teilweise revidiert.

Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die teilweise Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO 2016) mit Verfügung vom 5. Juli 2017.

### **B.**

Gegen diese Entscheide erhob die A. AG mit Eingabe vom 28. September 2017 beim Baurekursgericht des Kantons Zürich Rekurs.

Die Rekurrentin beantragte, dass die angefochtenen Entscheide aufzuheben seien, soweit mit der BZO 2016 im Industriegebiet Zürich B. die bestehende Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD durch die geplante Industrie- und Gewerbezone IG III ersetzt werde und für die Parzelle der Rekurrentin Kat.-Nr. 1 gemäss Art. 19 Abs. 1 BZO 2016 neu eine maximale Ausnützungsziffer für Handels- und Dienstleistungsnutzung von 150 % gelte; eventualiter sei im Industriegebiet Zürich B. die genannte Ausnützungsziffer auf 250 % zu erhöhen, ein anrechenbares Dachgeschoss zuzulassen und Art. 19 Abs. 2 BZO 2016 ersatzlos zu streichen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerinnen.

### **C.**

Mit Verfügung vom 3. November 2017 eröffnete das Baurekursgericht das Vernehmlassungsverfahren.

Die Rekursgegnerinnen beantragten mit Vernehmlassungen vom 1. Dezember 2017 und 6. Dezember 2017 die Abweisung des Rekurses unter Kostenfolge zulasten der Rekurrentin. Die Stadt Zürich verlangte zudem die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung.

In der Replik vom 11. Januar 2018 und in der Duplik der Stadt Zürich vom 5. Februar 2018 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Die Baudirektion sah von einer weiteren Stellungnahme ab.

#### **D.**

Am 11. April 2018 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

### **Es kommt in Betracht:**

#### **1.**

Mit der BZO 2016 werden in der Stadt Zürich die Industriezone I und die Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD durch die Industrie- und Gewerbezonon IG I, IG II und IG III ersetzt und die dazu gehörenden Bestimmungen angepasst. Gemäss Art. 19 Abs. 1 BZO 2016 gilt für die Industrie- und Gewerbezonon jeweils eine Ausnützungsziffer für Handels- und Dienstleistungsnutzung von maximal 50 %, 100 % bzw. 150 %, während bisher lediglich für die Industriezone I eine entsprechende Ausnützungsziffer von 50 % besteht. Die Bestimmung sieht weiter vor, dass das in der Industriezone IHD zulässige anrechenbare Dachgeschoss entfällt und in den diese Zone ablösenden Industrie- und Gewerbezonon IG II und IG III ein zusätzliches (siebtes) Vollgeschoss erstellt werden kann. Demgegenüber fällt die in der Industriezone IHD geltende Ausnützungsziffer von maximal 250 % in der BZO 2016 ersatzlos weg. Sodann sind nach Art. 19 Abs. 2 BZO 2016 die Handels- und Dienstleistungsnutzungen im anrechenbaren Untergeschoss neu an die entsprechenden Ausnützungsziffern anrechenbar.

#### **2.**

Gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ist zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung

berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat; dasselbe gilt für die Anfechtung von Erlassen. Ebenfalls nach § 338a PBG richtet sich die Legitimation zur Anfechtung von kommunalen Nutzungsplänen.

Die Rekurrentin ist Eigentümerin der im Industriegebiet Zürich B. gelegenen Parzelle Kat.-Nr. 1 (B.-Strasse 38, 38a und 44 sowie G.-Strasse 50), die sich zurzeit in der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD befindet und aufgrund der BZO 2016 neu in die Industrie- und Gewerbezone IG III fällt. Während die Handels- und Dienstleistungsnutzung in der Industriezone IHD uneingeschränkt zulässig ist, gilt für diese Nutzung in der Industrie- und Gewerbezone IG III, wie erwähnt, eine einschränkende Ausnützungsziffer von höchstens 150 %. Die Neuregelung wirkt sich auf das Eigentumsrecht der Rekurrentin aus, womit sie zum Rekurs legitimiert ist.

Da, neben der Legitimation, auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

### **3.**

Zu den in der BZO 2016 geplanten Industrie- und Gewerbebezonen hält der Erläuterungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (act. 12/8) insbesondere Folgendes fest:

Der Anteil der Industriezonen am Total der Bauzonen habe in der Stadt Zürich seit der Bauordnung 1963 massiv abgenommen. Der Flächenanteil der Industriezonen I und der Industriezonen mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD (BZO 99) betrage heute noch 5 % vom Total aller Bauzonen. Die Industriezonen der geltenden BZO seien zudem keine allein dem industriellen Sektor vorbehaltenen Zonen. In der Industriezone I seien Handels- und Dienstleistungsnutzungen bis zu einer Ausnützungsziffer von 50 % zulässig. Betriebszugehörige Verwaltungs- und Dienstleistungsflächen könnten bis zu 45 % der Betriebsfläche in Anspruch nehmen. In der Industriezone IHD könne sodann die gesamte zulässige Geschossfläche für Handels- und Dienstleistungsnutzungen verwendet werden. Während viele Betriebe des produzierenden Sektors nur in den Industriezonen I und IHD (BZO 99) zulässig seien, seien Dienstleistungs- und Handelsnutzungen zudem auch in anderen Bauzonen möglich.

Die Stadt Zürich wolle auch in Zukunft Flächen für die Industrie und das produzierende Gewerbe bereitstellen. Die verbleibenden Industriezonen sollten deshalb soweit wie möglich für die industriell-gewerblichen Nutzungen reserviert werden, die auf diese Zonenart angewiesen und nur in dieser Zonenart zulässig seien (stark störende Nutzungen). Dazu würden die bisherige Systematik der Industriezonen angepasst und gebietsspezifisch maximale Anteile für Handels- und Dienstleistungsnutzungen festgesetzt.

Die neuen Industrie- und Gewerbezone IG (BZO 2016) lösten die bisherigen Industriezone I und Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD (BZO 99) ab. Ihre Bestimmungen orientierten sich stark an den bestehenden. Es gebe neu drei Typen von Industrie- und Gewerbezone: IG I, IG II und IG III; sie unterschieden sich nur im Anteil der maximal zulässigen Ausnützungsziffer für Handels- und Dienstleistungsnutzungen sowie in der Freiflächenziffer voneinander. Die neue Industrie- und Gewerbezone IG I entspreche vollständig der bisherigen Industriezone I (BZO 99). In den neuen Industrie- und Gewerbezone IG II und IG III, welche die bisherige Industriezone IHD (BZO 99) ablösen, werde die Ausnützungsziffer für Handels- und Dienstleistungsnutzungen auf maximal 100 % bzw. 150 % beschränkt. Ansonsten gälten die gleichen Bestimmungen wie in der Industrie- und Gewerbezone IG I. Die Ausnützung für Handels- und Dienstleistungsnutzungen könne vorbehaltlich der generellen Voraussetzungen für eine Nutzungsübertragung innerhalb derselben IG-Zone auf andere Grundstücke übertragen werden.

Auf die Übernahme der bisher in der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD (BZO 99) geltenden Ausnützungsziffer von 250 % werde in den neuen Industrie- und Gewerbezone IG II und IG III (BZO 2016) verzichtet. Es gelte also in allen drei Industrie- und Gewerbezone ausschliesslich eine Baumassenziffer von  $12 \text{ m}^3/\text{m}^2$ . Die Freiflächenziffer der beiden Industrie- und Gewerbezone IG I und IG II entspreche mit 10 % der Freiflächenziffer der bisherigen Industriezone. In der Industrie- und Gewerbezone IG III gelte aufgrund des höheren Flächenangebots für Handels- und Dienstleistungsnutzungen (tendenziell dichtere Arbeitsplatzbelegung) eine Freiflächenziffer von 15 %.

Bei der Zuweisung der bisherigen Industriezone I und Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD (BZO 99) zu den drei neuen In-

dustrie- und Gewerbebezonen IG I, IG II und IG III seien der bauliche Bestand, die bekannten planerischen Absichten und Projekte sowie die benachbarten Nutzungen berücksichtigt worden.

Mit der neu vorgesehenen Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzungen könnten deutlich mehr Flächen für industrielle und gewerbliche Nutzungen gesichert werden. Zudem werde durch die Aufhebung der bisher in der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD (BZO 99) geltenden maximalen Ausnützungsziffer von 250 % die mögliche Gesamtausnützung tendenziell erhöht.

#### 4.

Die Rekurrentin macht dagegen geltend, dass die geplante Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung in der im Industriegebiet Zürich B. vorgesehenen Industrie- und Gewerbezone IG III nicht recht- und verhältnismässig sei. Von der Gegenseite werde ohne Grund unterstellt, dass im Industriegebiet Zürich B. nicht genügend Flächen für industriell-gewerbliche Nutzungen vorhanden und deshalb weitere solcher Flächen bereitzustellen seien. Die Industrie und das produzierende Gewerbe bildeten sich nicht nur in Zürich, sondern in der ganzen Schweiz seit Jahren zurück, was entgegen der Auffassung der Rekursgegnerinnen nicht auf einen wirtschaftlichen Verdrängungsprozess, sondern vielmehr auf die fortwährende Deindustrialisierung der schweizerischen Volkswirtschaft zurückzuführen sei. Es sei daher unzweckmässig, der Industrie und dem produzierenden Gewerbe zusätzliche Flächen zur Verfügung zu stellen, für die gar keine Nachfrage bestehe. Die mit der BZO 2016 angestrebte Zunahme von industriell-gewerblichen Nutzungen werde sodann unweigerlich zu zusätzlichen Lärmimmissionen führen, die auch die Wohngebiete, die das Industriegebiet Zürich B. umgäben, beeinträchtigten. Wohngebiete sollten aber in Übereinstimmung mit den Planungsgrundsätzen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden. Davon abgesehen wiesen die meisten Gebäude in der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD, namentlich diejenigen der Rekurrentin an der B.-Strasse 38, 38a und 44 sowie G.-Strasse 50, keine überhöhten Geschosse und speziell tragfähigen Böden auf, weshalb sie für eine industriell-gewerbliche Nutzung nicht geeignet seien. Auch sei es in der Praxis nicht möglich, lärmiges Gewerbe und lärm-

empfindliche Büros in ein- und demselben Gebäude unterzubringen. Mit der geplanten Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung würden die Grundeigentümer daher dazu gezwungen, die bestehenden Gebäude umzubauen oder auf die vorhandenen Ausnutzungsreserven zu verzichten. Ausserdem habe die Rekurrentin schwere finanzielle Einbussen hinzunehmen, wenn sie ihre Liegenschaft in Zürich B. in Zukunft nicht mehr unbeschränkt dem tertiären Wirtschaftssektor zur Verfügung stellen könne. Die Mietzinse für Industrie- und Gewerbenutzungen seien rund ein Drittel tiefer als diejenigen für Handels- und Dienstleistungsnutzungen. Mangels Nachfrage des produzierenden Gewerbes sei überdies mit verlustreichen Leerständen zu rechnen. Die geplante Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung sei daher unverhältnismässig und verstosse gegen die in der Bundesverfassung garantierte Eigentumsgarantie. Im Übrigen sei, was den Eventualantrag anbelange, Art. 19 Abs. 2 BZO 2016 nicht mit dem übergeordneten kantonalen Baurecht vereinbar, da Flächen in Dach- und Untergeschossen gemäss § 255 Abs. 2 PBG nur dann an die Ausnutzungsziffer anrechenbar seien, wenn sie die Fläche überschritten, die sich bei Aufteilung der zulässigen Ausnutzung auf die Anzahl Vollgeschosse ergebe.

Dem halten die Rekursgegnerinnen entgegen, dass die Abnahme der Flächen, die in der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD vom produzierenden Gewerbe genutzt würden, nicht auf eine rückläufige Nachfrage zurückzuführen sei. Die industriell-gewerblichen Nutzungen gingen vielmehr deshalb zurück, weil Grundstücke in der Industriezone IHD vermehrt an Handels- und Dienstleistungsbetriebe verkauft und vermietet würden, die vergleichsweise renditestark und deshalb in der Lage seien, Kaufpreise und Mieten zu bezahlen, die für das produzierende Gewerbe wirtschaftlich nicht mehr tragbar seien. Zahlreiche Industrie- und Gewerbebetriebe in der Stadt Zürich seien deswegen abgewandert oder aufgegeben worden. Weiter sollten lärmintensivere gewerbliche Nutzungen gerade wegen des Konfliktpotentials, das Lärm in Wohngebieten berge, möglichst in den Industrie- und Gewerbebezonen gebündelt werden, wo Wohnungen nur für standortgebundene Betriebsangehörige gestattet seien. Beim Industriegebiet Zürich B. handle es sich sodann um eine seit langem bestehende Industrie- und Gewerbezone, die aufgrund der Vorgaben im Richtplan dem produzierenden Gewerbe weiterhin zur Verfügung zu halten sei. Zudem sei das produzierende Gewerbe immer weniger auf besonders hohe und trag-

fähige Räume angewiesen. Selbst Grossraumbüros könnten heute vermehrt gewerblich genutzt werden. Dementsprechend würden Geschäftshäuser häufig vom sekundären und tertiären Sektor gemeinsam benutzt, ohne dass es dabei zu nennenswerten Konflikten komme. Ferner verbleibe der Rekurrentin infolge der Besitzstandsgarantie ein grosser unternehmerischer Handlungsspielraum, der es ihr ermögliche, ihre Liegenschaft im Industriegebiet Zürich B. auch in Zukunft rentabel zu bewirtschaften. Die Eigentumsgarantie werde daher durch die Neuordnung der Industrie- und Gewerbebezonen nicht übermässig eingeschränkt. Dem Eventualantrag sei sodann entgegenzuhalten, dass mit der BZO 2016 die in der Industriezone IHD geltende maximale Ausnützungsziffer von 250 % aufgehoben und die Ausnützung in den Industrie- und Gewerbebezonen damit neu nur noch über die Baumassen- und Freiflächenziffer gesteuert werde. Bei der Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung nach Art. 19 Abs. 1 und 2 BZO 2016 handle es sich demnach nicht um eine Ausnützungsziffer im Sinne von §§ 251 und 255 PBG, sondern vielmehr um eine Vorschrift über die zulässige Nutzweise von Industrie- und Gewerbebezonen, die auf § 56 Abs. 3 PBG beruhe.

## 5.

Bei der Überprüfung einer kommunalen Nutzungsplanung hat sich die Rekursinstanz Zurückhaltung aufzuerlegen. Sie prüft den angefochtenen Akt zwar nicht nur auf Rechtmässigkeit, sondern auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes/VRG und § 5 Abs. 1 PBG), hat dabei aber die der Gemeinde bei der Festsetzung der Bau- und Zonenordnung zustehende Planungsautonomie zu beachten, insbesondere wenn es bei der Beurteilung auf die örtlichen Verhältnisse ankommt. Die Rekursinstanz darf nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit der kommunalen Planfestlegung offensichtlich ist (VB.2015.00421 vom 19. November 2015, E. 2).

## 6.

Gemäss § 56 Abs. 1 PBG sind Industrie- und Gewerbebezonen in erster Linie für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports bestimmt. Zulässig sind, nach Abs. 2 dieser Bestimmung, ferner betriebs- und unternehmenszugehörige Verwaltungs-, Forschungs- und technische Räume, Wohlfahrtseinrichtungen, in ausgedehnten oder abgelegenen Industriezonen auch kleinere Läden für den täglichen Bedarf und sonstiges den Beschäftigten nützliches Dienstleistungsgewerbe. Zuzulassen sind nach Abs. 3 der Bestimmung auch Handels- und Dienstleistungsgewerbe; aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen kann sie bestimmte Betriebsarten ausschliessen. Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige sind, nach Abs. 4 der Bestimmung, gestattet; für vorübergehend angestellte Personen kann die Bau- und Zonenordnung provisorische Gemeinschaftsunterkünfte vorsehen.

Die Industrie- und Gewerbebezonen sind damit, wie sich aus § 56 Abs. 1 und 2 PBG ergibt, hauptsächlich für industrielle und gewerbliche Betriebe vorgesehen. Beim Entscheid, ob in diesen Zonen auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe zuzulassen sind, räumt das Gesetz den Gemeinden zufolge § 56 Abs. 3 PBG einen grossen Spielraum ein. Die Gemeinden können im Rahmen ihres Entschliessungsermessens von der Zulassung solcher Betriebe ganz absehen. Die weitreichende Rechtsetzungsbefugnis schliesst sodann auch die weniger einschränkende Möglichkeit mit ein, das Ausmass der Zulassung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben in Industrie- und Gewerbebezonen zu beschränken und zu diesem Zweck dementsprechende Vorschriften über die Nutzweise im Sinne von § 253 PBG festzulegen.

Die angefochtene Regelung beruht folglich auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage und ist insofern rechtmässig.

## 7.

Auf dem Gebiet der Stadt Zürich ist seit mehreren Jahren ein deutlicher Rückgang der Arbeitsstätten des produzierenden Gewerbes zu beobachten. Die Gründe für den Strukturwandel und die Abnahme der industriell-gewerblichen Betriebsstätten sind im Einzelnen nicht bekannt. Ein wesent-

licher Faktor für die feststellbare Verlagerung von Gewerbebetrieben an peripherere Standorte dürfte jedoch die anhaltende Nachfrage nach Bauland und der damit verbundene Anstieg der Bodenpreise sein. Im städtischen Gebiet ist der Nutzungsdruck und die damit zusammenhängende anziehende Preisentwicklung speziell ausgeprägt. Es lässt sich hier entsprechend häufig beobachten, dass Gewerbebetriebe – die Güter aus dem Primärsektor mittels Einsatz von Investitionsgütern weiterverarbeiten und deswegen vergleichsweise material- und kapitalintensiv sind – durch ertragsstärkere Bodennutzungen, namentlich durch Wohnen und Dienstleistungen, verdrängt werden. Die Gefahr einer Verdrängung des produzierenden Gewerbes besteht deshalb vor allem in mit Gewerbe und Dienstleistungen durchmischten Wohnzonen (Mischzonen) und in Industriezonen, die Handels- und Dienstleistungsbetrieben zugänglich gemacht worden sind. Solche sektoral gemischte Industriezonen wurden in der Stadt Zürich mit der BZO 95 eingeführt und mit der BZO 99 auf sämtliche stadtzürcherischen Industriezonen ausgedehnt. Im Einzelnen wies die BZO 95 grosse Teile der dazumal ausschliesslich industriell oder gewerblich nutzbaren Industriegebiete, unter anderem das Industriegebiet Zürich B., der neu geschaffenen Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD zu, in der seither Betriebe des Dienstleistungssektors – bei Einhaltung der die zulässige Ausnützung festlegenden Ausnützungs- und Baumassenziffer – ohne Einschränkungen zulässig sind. Mit der BZO 99 wurde dem Dienstleistungssektor auch noch die Industriezone I, die bis dahin den Industrie- und Gewerbebetrieben vorbehalten war, teilweise zugänglich gemacht. In den durchwegs sektoral gemischten Industriezonen setzte daraufhin ein Verdrängungsprozess ein, der zu einem deutlich wahrnehmbaren Rückgang der industriellen und gewerblichen Betriebsstätten geführt hat (Zum Ganzen: RES Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich, Zürich 2011, S. 32 und 34, act. 12/74, Gerechter, die Entwicklung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, Zürich 2013, S. 53, 58 f. und 67 f., act. 13.2, RRB Nr. 993/2015 und Albert E. Surber, Masterthesis: "Eine Analyse des Fertigungsstandorts Stadt Zürich – hat dieser Standort für das produzierende Gewerbe noch Zukunft?", Zürich 2014, S. VII).

Eine weitgehende Verdrängung von Gewerbebetrieben aus den dicht besiedelten städtischen Gebieten gefährdet die Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen und ist daher unerwünscht.

In der Richt- und Nutzungsplanung sind infolgedessen verschiedene Gegenmassnahmen eingeleitet worden. So weist der kantonale Richtplan die Behörden aller Stufen an, bestehende Industrie- und Gewerbegebiete für das produzierende Gewerbe und insbesondere für weniger wertschöpfungsintensive Produktions- und Handwerksbetriebe zu erhalten (kantonaler Richtplan, Richtplantext Pt. 2.2.2 und 2.2.3. c). Im regionalen Richtplan Stadt Zürich ist sodann behördenverbindlich festgelegt worden, dass für das produzierende Gewerbe – einschliesslich der produktionsorientierten, ertragsschwächeren Teile der Kreativwirtschaft – und für flächenintensive industrielle Nutzungen geeignete Gebiete auszuscheiden und zu deren Sicherung in der Nutzungsplanung gestützt auf § 56 PBG die Anteile an Handels- und Dienstleistungsnutzungen zu begrenzen seien (regionaler Richtplan Stadt Zürich, Richtplantext Pt. 2.5.1 und 2.5.3, vgl. RES Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich S. 35 und 39).

Die BZO 2016 setzt diese richtplanerischen Anweisungen um, indem sie die Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD durch die Industrie- und Gewerbebezonen IG II und IG III ersetzt und für diese Zonen neu eine Ausnützungsziffer für Handels- und Dienstleistungsnutzung von 100 % bzw. 150 % vorschreibt. Mit dieser Neuregelung wird der weiteren unbeschränkten Ausbreitung des Handels- und Dienstleistungsgewerbes in den Industriegebieten der Stadt Zürich Grenzen gesetzt und dem produzierenden Gewerbe ein vergleichsweise grösserer Anteil an Nutzflächen in den Industrie- und Gewerbebezonen verschafft. Auf diese Weise trägt die BZO 2016 dazu bei, der Verdrängung des produzierenden Gewerbes aus den Industriegebieten der Stadt Zürich entgegenzuwirken und die Gewerbebetriebe bei der Suche nach einer geeigneten hiesigen Betriebsstätte zu unterstützen.

Die angefochtene Regelung erweist sich somit auch als zweckmässig.

Die von der Rekurrentin vorgebrachten Gegenargumente vermögen daran, wie nachfolgend aufgezeigt wird, nichts zu ändern:

Die Wertschöpfung der Industrie ist in der Schweiz seit der Jahrtausendwende von rund 90 Mrd. Franken pro Jahr auf über 130 Mrd. Franken gestiegen. Die Bedeutung des industriellen Sektors für die Gesamtbeschäftigung ist demgegenüber in den letzten Jahren geschrumpft. Das produzierende Gewerbe erreicht heute nur noch einen Anteil von gut 13 % der Be-

schäftigung verglichen mit rund 17 % zum Zeitpunkt der Jahrtausendwende. Im gesamten produzierenden Gewerbe verschwanden allein zwischen 2008 und 2017 fast 50'000 Arbeitsplätze. Beinahe 30'000 der Stellenstreichungen gingen auf das Konto der Maschinen-, Metall- und Elektroindustrie. Zum relativen Bedeutungsverlust trugen indes nicht nur die Stellenverluste in verschiedenen Industriebranchen bei. Das produzierende Gewerbe hat auch insofern an Gewicht eingebüsst, als die Beschäftigung in der Schweiz während der vergangenen zwei Jahrzehnte generell stark – von 4 Mio. auf 5 Mio. voll- und teilzeitarbeitende Werkstätige – gewachsen ist (NZZ 6.4.19, "Von wegen Deindustrialisierung, manuelle Tätigkeiten sind in der Schweizer Industrie selten geworden, aber die Verlagerungen haben den Sektor gestärkt"). Während das produzierende Gewerbe schweizweit und in den Städten insgesamt an Bedeutung verloren hat, ist die relative Bedeutung des Werkplatzes in der Stadt Zürich von 1995 bis 2014 in etwa konstant geblieben. Dazu beigetragen hat nicht zuletzt das starke Wachstum der sogenannten Kreativwirtschaft-Plus, der zahlreiche Branchen angehören, die dem produzierenden Gewerbe zuzurechnen sind (Quo vadis Werkplatz? – Entwicklungen und Perspektiven von Industrie und Gewerbe in der Stadt Zürich, Zürich 2017, S. 15 f. und 55 ff., act. 13.5). Der stadtzürcherische Werkplatz umfasst gegenwärtig rund 76'000 Vollzeitäquivalente, was rund 21 % der Gesamtbeschäftigung entspricht. Wie eine repräsentative Befragung von Industrie- und Gewerbebetrieben in der Stadt Zürich, der angrenzenden Regionen Limmat- und Glatttal und der Stadt Winterthur im Jahr 2012 ergeben hat, sind 96 % der Betriebe mit ihrem Standort zufrieden. 12 % der Betriebe erwägen einen Ausbau am gegenwärtigen Standort, 17 % hingegen eine Verlagerung der Betriebsstätte. Die Betriebe begründen den beabsichtigten Ausbau hauptsächlich mit einem Bedarf an zusätzlicher Fläche. Vier von fünf Betrieben, die eine Verlagerung in Betracht ziehen, machen zudem hohe Raumkosten geltend (Kantonale Unternehmensbefragung 2012, Standortzufriedenheit und Raumbedarf von Industrie und produzierendem Gewerbe im urbanen Raum, Sonderanalyse für die Stadtentwicklung Zürich, Zürich 2014, S. 3 f., act. 13.8). Anhand der vorliegenden statistischen Erhebungen ist somit nicht davon auszugehen, dass das produzierende Gewerbe in der Stadt Zürich infolge der Deindustrialisierung keine zusätzlichen Flächen nachfragte, falls das Angebot an bezahlbaren Gewerbeflächen ausgeweitet würde.

Es ist sodann weder sicher noch auszuschliessen, dass die geplante Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung in den Industrie- und Gewerbebezonen IG II und IG III gebietsweise zu mehr industriellem oder gewerblichem Betriebslärm führen wird. Industriebetriebe und stark störende Gewerbebetriebe sind indes auf Standorte in Industrie- und Gewerbebezonen angewiesen, da in Wohnzonen je nach festgelegtem Wohnanteil lediglich nicht störende oder höchstens mässig störenden Gewerbebetriebe zugelassen sind (§ 52 PBG und Art. 16 BZO 2016). In den Industrie- und Gewerbebezonen sind demgegenüber auch stark störende Nutzungen zulässig (Art. 19a Abs. 1 BZO 99/2016). Für sämtliche Industrie- und Gewerbebezonen gilt dementsprechend die lärmschutzrechtliche Empfindlichkeitsstufe IV, in denen die stärksten Lärmbelastungen zugelassen werden (Art. 3 Abs. 3 BZO 2016 und Art. 43 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung). Für die Wohnzonen, welche das Industriegebiet Zürich B. umschliessen, gilt dagegen vorwiegend die Empfindlichkeitsstufe II, die bedeutend tiefere Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm vorschreibt (vgl. den Anhang 6 der Lärmschutz-Verordnung). Auf diesen erhöhten Lärmschutz zugunsten der Wohnzonen in Zürich B. hat die geplante Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung in den Industrie- und Gewerbebezonen keinen Einfluss. Demzufolge trifft es nicht zu, dass die BZO 2016 gegen den in Art. 3 Abs. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes geregelten Planungsgrundsatz verstösst, wonach Wohngebiete insbesondere vor schädlichem oder lästigem Lärm möglichst zu verschonen sind.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass heutzutage infolge des technologischen Fortschritts bei weitem nicht mehr alle Wirtschaftszweige des produzierenden Gewerbes besondere Anforderungen an Gebäude und Räume stellen und zwangsläufig lärmig sind. Insbesondere die Branchen der Kreativwirtschaft-Plus, die in der Stadt Zürich seit einigen Jahren stark zulegen (Quo vadis Werkplatz? – Entwicklungen und Perspektiven von Industrie und Gewerbe in der Stadt Zürich, S. 24 f.), benötigen in der Regel keine überhöhten und besonders tragfähigen Erdgeschosse und verursachen für gewöhnlich keinen übermässigen Lärm, der die Anordnung von Schallschutzmassnahmen erforderlich macht. Die Stadt Zürich weist deshalb zu Recht darauf hin, dass mittlerweile immer mehr Geschäftshäuser problemlos vom sekundären und tertiären Wirtschaftssektor gemeinsam benutzt werden können. Es ist dementsprechend nicht damit zu rechnen, dass die geplante Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung in den

Industrie- und Gewerbebezonen die Optionen der Grundeigentümer, die Liegenschaften in diesen Zonen ökonomisch und rentabel zu nutzen, ungebührlich einschränken wird. Das gilt umso mehr, als es ihnen unter Einhaltung der einschlägigen Regeln jeweils offensteht, die Ausnützung einer Parzelle auf eine andere zu übertragen. Der Rekurrentin, die im Industriegebiet Zürich B. über vier teilweise zusammengebaute Gebäude verfügt, steht es wiederum frei, einzelne Gebäude oder Gebäudeteile wahlweise nur Betrieben des sekundären oder tertiären Sektors zur Verfügung zu stellen.

Die Rekurrentin macht daher, wie erwogen, zu Unrecht geltend, dass die angefochtene Regelung unzweckmässig sei.

## **8.**

Einschränkungen von Grundrechten wie der Eigentumsgarantie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und darüber hinaus verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1 bis 3 der Schweizerischen Bundesverfassung).

Die von der Rekurrentin angefochtene Neuregelung beruht, wie erwogen, auf § 56 Abs. 3 PBG, demzufolge die Bau- und Zonenordnung auch Handels- und Dienstleistungsgewerbe zulassen kann, soweit es in den Industrie- und Gewerbebezonen nicht eingeschränkt oder ausgeschlossen werden soll.

Mit der geplanten Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung in den Industrie- und Gewerbebezonen soll das produzierende Gewerbe gestärkt und seiner Verdrängung durch den Dienstleistungssektor möglichst Einhalt geboten werden. Dass diese Zielsetzung im öffentlichen Interesse liegt, kommt vorweg in verschiedenen Festlegungen in den Richtplänen zum Ausdruck, die behördenverbindlich vorgeben, genügend Gewerbe- und Industriegebiete, insbesondere für weniger wertschöpfungsintensive Gewerbebetriebe, zu erhalten, und hierfür vorsehen, dass in der Nutzungsplanung die zulässigen Handels- und Dienstleistungsnutzungen zu begrenzen sind (oben E. 7).

Eine verwaltungsrechtliche Massnahme ist verhältnismässig, wenn sie zur Zielerreichung geeignet und erforderlich und für die betroffenen Grundeigentümer zumutbar ist.

Wie erwogen eignet sich die geplante Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung in den Industrie- und Gewerbezon IG II und IG III als Gegenmassnahme, um der unerwünschten Verdrängung des produzierenden Gewerbes aus der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD zu begegnen. Die vorgesehene Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung wird zur Folge haben, dass in weiten Teilen der Industrie- und Gewerbezon zukünftig vermehrt Flächen für die industrielle und gewerbliche Nutzung zur Verfügung stehen. Diese Flächen können unabhängig von den Auswirkungen der Besitzstandsgarantie aus den vorhandenen Ausnutzungsreserven stammen, die sich allein im Industriegebiet Zürich B. auf rund 145'000 m<sup>2</sup> belaufen (vgl. act. 11 S. 14 Rz. 25).

Sodann bestehen in der Stadt Zürich, wie erwogen, seit vielen Jahren keine Zonen mehr, die der Industrie und dem produzierenden Gewerbe vorbehalten sind. Zum Erreichen des angestrebten Ziels lässt es sich daher nicht vermeiden, die Nutzungsmöglichkeiten des Handels- und Dienstleistungsgewerbes in den sektoral gemischten Industrie- und Gewerbezon zu beschränken. Das gilt umso mehr, als Industriebetriebe und stark störende Gewerbebetriebe, wie erläutert, nur in Industrie- und Gewerbezon zulässig und deswegen in diesen Zonen auf ausreichend verfügbare Flächen angewiesen sind.

Ausserdem dürfen die Eigentümer bestehender Bauten und Anlagen darauf vertrauen, dass der ordnungsgemässe Bestand und die zugehörige Nutzung ihrer Bauwerke geschützt sind, auch wenn zu einem späteren Zeitpunkt strengere Bauvorschriften ergehen. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes berechtigt die Grundeigentümer dazu, die bestehenden Handels- und Dienstleistungsnutzungen auch unter Geltung der BZO 2016 ohne Einschränkung weiterzuführen, bis auf ihren Liegenschaften eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung im Sinne von § 309 Abs. 1 lit. b PBG erfolgt (Besitzstandsgarantie). Die Vermietung einer Liegenschaft an einen neuen Mieter ist dabei nicht bewilligungspflichtig, solange die bisherige Nutzung aufrechterhalten wird (act. 11 S. 28 Rz. 52). Zudem dürfen vorschriftswidrige Bauten und Anlagen gemäss § 357 Abs. 1 PGB umgebaut, erweitert

und, sofern sie sich für eine zonenkonforme Nutzung nicht eignen, anderen, wiederum zonenwidrigen Nutzungen zugeführt werden. Darüber hinaus wird mit der BZO 2016 die in der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD geltende maximale Ausnützungsziffer von 250 % aufgehoben, wodurch sich die zulässige Ausnützung auch im Industriegebiet Zürich B. generell erhöht. Es ist deshalb nicht damit zu rechnen, dass die Rekurrentin aufgrund der geplanten Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung unzumutbare finanzielle Einbussen erleiden wird.

Die angefochtene Neuregelung der Industrie- und Gewerbezone ist somit verhältnismässig.

Demzufolge fällt eine Verletzung der Eigentumsgarantie ausser Betracht.

## **9.**

Die Rekurrentin verlangt im Eventualantrag zunächst einmal, dass für das Industriegebiet Zürich B. die Ausnützungsziffer für Handels- und Dienstleistungsnutzung in der Industrie- und Gewerbezone IG III von 150 % auf 250 % zu erhöhen sei. Da in der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD gemäss Art. 19 Abs. 1 BZO 99 eine Ausnützungsziffer von maximal 250 % gilt, läuft dieser Antrag im Ergebnis auf eine Weiterführung der im Industriegebiet Zürich B. geltenden Regelung hinaus. Das Ziel, mehr Flächen für die industrielle und gewerbliche Nutzung bereitzustellen, würde dadurch weitgehend unterlaufen, weshalb die beantragte Massnahme zu wenig zur Erreichung des Schutzziels beitrüge und damit ihrerseits unverhältnismässig wäre.

Sodann sieht Art. 19 Abs. 1 BZO 2016, wie erwähnt, vor, dass das in der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD zulässige anrechenbare Dachgeschoss dahinfällt und stattdessen in den Industrie- und Gewerbezone IG II und IG III ein zusätzliches Vollgeschoss erstellt werden kann. Auf diese Weise wird, zusammen mit der geplanten Aufhebung der in der Industriezone IHD geltenden Ausnützungsziffer von maximal 250 %, die zulässige Ausnützung mit der BZO 2016 generell erhöht (vgl. § 251 PBG). Es besteht deshalb kein Anlass, dem zusätzlichen Eventu-

alantrag auf Zulassung eines anrechenbaren Dachgeschosses im Industriegebiet Zürich B. zu entsprechen.

Schliesslich macht die Rekurrentin geltend, Art. 19 Abs. 2 BZO 2016 widerspreche § 255 Abs. 2 PBG.

Die zulässige Ausnützung wird insbesondere durch Ausnutzungs-, Überbauungs-, Freiflächen- und Baumassenziffern festgelegt (§ 251 lit. a PBG). Für die Ausnutzungsziffer anrechenbar sind alle dem Wohnen, Arbeiten oder sonst dem dauernden Aufenthalt dienenden oder hierfür verwendbaren Räume in Vollgeschossen unter Einschluss der dazugehörigen Erschliessungsflächen und Sanitärräume samt inneren Trennwänden (§ 255 Abs. 1 PBG). Entsprechende Flächen in Dach- und Untergeschossen sind anrechenbar, soweit sie je Geschoss die Fläche überschreiten, die sich bei gleichmässiger Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnützung auf die zulässige Vollgeschosshöhe ergäbe (§ 255 Abs. 2 PBG). Die zur Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung in den Industrie- und Gewerbebezonen IG I, IG II und IG III vorgesehenen Ausnutzungsziffern gemäss Art. 19 BZO 2016 stellen dagegen nicht auf die dem dauernden Aufenthalt dienenden Flächen, sondern auf die Art und Weise der wirtschaftlichen Nutzung dieser Flächen ab. Es ist daher in Übereinstimmung mit der Auffassung der Stadt Zürich davon auszugehen, dass es sich bei dieser Vorschrift nicht um eine eigentliche Ausnutzungsziffer im Sinne von §§ 251 und 255 PBG, sondern vielmehr um eine Vorschrift über die zulässige Nutzweise von Bauten und Anlagen in den Industrie- und Gewerbebezonen im Sinne von §§ 56 und 253 PBG handelt. Demnach steht die geplante Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung in den Industrie- und Gewerbebezonen nicht in Widerspruch mit den Nutzungsziffern des Planungs- und Baugesetzes, womit keine Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht und auch kein Grund zur Aufhebung von Art. 19 Abs. 2 BZO 2016 gegeben ist.

Der Eventualtrag ist daher ebenfalls abzuweisen.

## **10.**

Demzufolge ist es nicht zu beanstanden, wenn die Stadt Zürich mit der BZO 2016 vorsieht, die Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben IHD im Industriegebiet Zürich B. durch die Industrie- und Gewerbe-

zone IG III zu ersetzen und in dieser Zone die Handels- und Dienstleistungsnutzung auf maximal 150 % zu beschränken.

Der Rekurs ist somit abzuweisen.

#### **11.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten gemäss § 13 Abs. 2 VRG der Rekurrentin aufzuerlegen.

Die Gerichtsgebühr beträgt bei Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert in der Regel Fr. 1'000.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG und § 3 Abs. 3 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts/GebV VGr). Sie wird nach dem Zeitaufwand des Gerichts, der Schwierigkeit des Falls und dem tatsächlichen Streitinteresse festgelegt (§ 338 Abs. 1 PBG und § 2 GebV VGr). In diesem Verfahren schlägt neben dem Streitinteresse, das sich aus der umstrittenen Beschränkung der Handels- und Dienstleistungsnutzung auf der mit vier Gebäuden überstellten Liegenschaft der Rekurrentin ergibt, insbesondere der Aufwand des Baurekursgerichts mit Aktenstudium, doppeltem Schriftenwechsel und Augenschein zu Buche. Die Gerichtsgebühr ist daher auf Fr. 9'000.-- festzusetzen.

#### **12.**

Der unterliegenden Rekurrentin steht keine Umtriebsentschädigung zu. Sie hat vielmehr der Stadt Zürich eine angemessene Entschädigung in der Höhe von Fr. 3'000.-- zu bezahlen, da deren Beantwortung des Rekurses mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden war (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG, vgl. VB.2006.00024 vom 7. April 2006, E. 7).

[...]