



G.-Nr. R2.2012.00115  
BRGE II Nr. 0005/2013

**Entscheid vom 15. Januar 2013**

Mitwirkende      Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Adrian Bergmann, Baurichter Stefano Terzi, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen      **Rekurrierende**  
1. M. und C. L., [....]  
2. E. R. und L. T., [....]

gegen      **Rekursgegnerschaft**  
1. Gemeinderat S., [....]  
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,  
8090 Zürich  
3. Politische Gemeinde S., [....]

betreffend      Gemeinderatsbeschluss vom 30. Mai 2012 und Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV Nr. 12-0786 vom 18. Juni 2012; befristete Baubewilligung bzw. raumplanungsrechtliche Bewilligung für zwei Doppelwohncontainer und Aufenthalts- und Sanitätscontainer

---

## **hat sich ergeben:**

### **A.**

Mit Beschluss vom 30. Mai 2012 erteilte der Gemeinderat S. der politischen Gemeinde S. die auf drei Jahre befristete baurechtliche Bewilligung für die Aufstellung von zwei Doppelwohncontainern und eines Aufenthalts- und Sanitärcontainers für Asylsuchende in S. Gleichzeitig wurde die raumplanungsrechtliche und strassenpolizeiliche Bewilligung der Baudirektion Kanton Zürich vom 18. Juni 2012 für das Bauvorhaben eröffnet. Einem allfälligen Rekurs gegen diese Entscheide wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

### **B.**

Gegen diesen Entscheid erhoben M. und C. L., E. R. und L. T. mit Eingabe vom 25. Juli 2012 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung des Entscheides unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft. Ausserdem sei die aufschiebende Wirkung des Rekurses wieder herzustellen.

### **C.**

Mit Präsidialverfügung vom 27. Juli 2012 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet, vorab zur verlangten Herstellung der aufschiebenden Wirkung.

### **D.**

Mit Eingabe vom 3. August 2012 nahm die Baudirektion zur Frage der aufschiebenden Wirkung Stellung und beantragte Abweisung des entsprechenden Antrags. Der Gemeinderat und die politische Gemeinde S. verzichteten stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Mit Präsidialverfügung vom 9. August 2012 wurde dem Gesuch der Rekurrierenden um Herstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses stattgegeben.

**E.**

Mit Eingaben vom 24. August 2012 beantragten die beiden Vorinstanzen die Abweisung des Rekurses.

**F.**

Mit Präsidialverfügung vom 11. September 2012 wurde den Rekurrierenden antragsgemäss eine Frist zur Replik angesetzt. Mit Eingabe vom 1. Oktober 2012 nahmen sie zu den Rekursantworten Stellung und hielten an ihren Anträgen fest.

**G.**

Mit Präsidialverfügung vom 3. Oktober 2012 wurde die Rekursgegnerschaft eingeladen, zur Replik der Rekurrierenden Stellung zu nehmen. Mit Eingabe vom 24. Oktober 2012 reichte der Gemeinderat seine Stellungnahme ein. Die Baudirektion verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

**H.**

Mit Präsidialverfügung vom 30. Oktober 2012 wurden die Rekurrierenden eingeladen, zur Duplik des Gemeinderates Stellung zu nehmen. Mit Eingabe vom 20. November 2012 reichten die Rekurrierenden ihre Stellungnahmen ein, wobei sie an ihren Anträgen festhielten.

**I.**

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

**Es kommt in Betracht:**

**1.**

Die beiden Rekurrentschaften sind Eigentümer von Grundstücken, welche einzig durch die Z.-Strasse von der südöstlich davon gelegenen Bauparzelle getrennt sind. Sie beanstanden eine zonenwidrige Nutzung des Baugrundstücks. Aufgrund der engen räumlichen Beziehung und der vorgebrachten Rüge sind sie zur Rekuserhebung im Sinne von § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) legitimiert. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

**2.**

Das Baugrundstück liegt in der Landwirtschaftszone. Geplant ist das Aufstellen zweier Doppelwohncontainer sowie eines Aufenthalts- und Sanitärcontainers für die provisorische Unterbringung von zehn Asylsuchenden südöstlich des dort bestehenden Ökonomiegebäudes. Hintergrund ist die Aufforderung des Sozialamtes des Kantons Zürich zur Aufnahme von fünf Asylsuchenden und zur Bereitstellung einer geeigneten Unterkunft bis Anfang Juni 2012. Im Sinne einer überkommunalen Zusammenarbeit soll die Wohnanlage so ausgelegt werden, dass sie auch die der Nachbargemeinde zugeteilten fünf Asylsuchenden aufnehmen kann.

**3.**

Das Vorhaben ist in der Landwirtschaftszone und damit ausserhalb der Bauzone unbestritten nicht zonenkonform. Die raumplanungsrechtliche Bewilligung wird damit begründet, dass in den Bauzonen des Gemeindegebietes von S. keine Möglichkeit bestehe, solche Unterkünfte zu realisieren. Der Bedarf sei jedoch dringend und entspreche einem hohen öffentlichen Interesse. Mangels Standortgebundenheit könne eine Bewilligung im Sinne von Art. 24 des Raumplanungsgesetzes (RPG) nicht erteilt werden. Eine befristete Baubewilligung könne jedoch mangels Alternativstandort erteilt werden, wenn eine definitive Bewilligung aus rechtlichen Gründen nicht möglich oder wenn die typischen Merkmale eines Provisoriums gegeben seien. Diese Voraussetzungen seien hier erfüllt.

Den Erwägungen des angefochtenen Bauentscheids ist zu entnehmen, die intensiven Abklärungen nach einer Unterkunft innerhalb der Bauzone hätten keinen Erfolg gezeitigt. Die Gemeinde verfüge über keine eigenen frei-

en Unterkünfte und Private seien nicht gewillt, ihre Lokalitäten zur Verfügung zu stellen. Die wenigen gemeindeeigenen Grundstücke innerhalb der Bauzone seien nicht geeignet, da sie sich entweder in der Kernzone oder in der Zone für öffentliche Bauten sowie grossmehrheitlich im Bereich von Ortsbildern von überkommunaler bzw. nationaler Bedeutung befinden würden. Die Anforderungen des Ortsbildschutzes, die Kernzonenvorschriften und die schulische oder kirchliche Nutzung würden das Aufstellen von Wohncontainern nicht zulassen.

#### **4.1.**

Die Rekurrierenden machen geltend, die Wohncontainer seien zonenwidrig, ihnen fehle es an der Standortgebundenheit und der zonenwidrigen Nutzung stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Die Baubehörde habe den Nachweis, dass eine vorschriftsgemässe Ausführung oder ein rechtskonformer Standort nicht möglich sei, nicht erbracht. Es sei auch nicht ersichtlich, weshalb das Aufstellen der Wohncontainer in der Landwirtschaftszone weniger störend sein soll als in der Kernzone oder in der Zone für öffentliche Bauten. Objektiv bestehe die Möglichkeit, die Wohncontainer auf gemeindeeigenen oder privaten Grundstücken in der Kernzone oder in der Zone für öffentliche Bauten aufzustellen. Die Rekurrentenschaft 2 sei als Eigentümer eines solchen Grundstücks im Bezugsgebiet des Gestaltungsplans "K." nicht angefragt worden, sei aber bereit, ihr Grundstück gegen ein angemessenes Entgelt zur Verfügung zu stellen.

#### **4.2.**

Der Gemeinderat führt vernehmlassungsweise aus, es sei ein Standort auf der Wiese neben dem Gemeindehaus in Betracht gezogen worden. Dort sei im kommunalen Zonenplan jedoch kein Platz für "zusätzliche Neubauten" im Sinne von Art. 10 BZO eingetragen. Ohnehin sei in der Kernzone auch für das nur befristete Aufstellen von bewohnbaren Containern eine Ausnahmegewilligung notwendig, an welche die Anforderungen gemäss § 220 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) zu stellen seien. Eine solche Ausnahmegewilligung sei auch deshalb erforderlich, weil die im Handel erhältlichen Containerbehausungen im Widerspruch zu den Kernzonenvorschriften (Art. 15 und 16 BZO) und zu den Anforderungen des Ortsbildschutzes stehen würden. Andernfalls müssten die Container mit unverhält-

nismässigem Aufwand kernzonen- und ortsbildgerecht ausgestaltet werden.

#### **4.3.**

Die Baudirektion erklärt, die Container seien weder zonenkonform noch standortgebunden. Beim Bauvorhaben handle es sich nicht um den Regelfall, weshalb auch keine raumplanungsrechtliche Bewilligung möglich sei. Deshalb sei von vornherein eine bloss provisorische und befristete Bewilligung erteilt worden. Die Gemeinde habe dargelegt, dass in der Bauzone kein Standort vorhanden sei und sich der vorliegende Standort eigne. Die Container sollen auf einem bereits bestehenden, befestigten Platz aufgestellt werden. In diesem Fall könne der vorübergehende Eingriff auf das bloss Installieren der Container beschränkt werden, ohne Kulturland zu beanspruchen. Die Container könnten später auch wieder einfach entfernt werden.

#### **4.4.**

Die Rekurrierenden führen in ihrer Replik aus, die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach § 220 PBG seien erfüllt. Besondere Verhältnisse könnten in der zeitlichen Dringlichkeit und der Verpflichtung der Gemeinde zur Unterbringung von Asylsuchenden erblickt werden. Eine temporäre Bewilligung verstosse nicht gegen Sinn und Zweck der Ästhetikvorschriften, von denen dispensiert werde. Zum Angebot der Rekurrentschaft 2 nehme der Gemeinderat keine Stellung.

#### **4.5.**

Der Gemeinderat erklärt in seiner Duplik, das Angebot der Rekurrentschaft 2 könne nicht angenommen werden, weil die Baubestimmungen für das Gestaltungsplangebiet "K." an Bauten hohe ortsbauliche und architektonische Ansprüche stellen würden. Die Gestaltungsplanvorschriften in einem national geschützten Ortsbild würden das Platzieren von Wohncontainern nicht zulassen.

##### **4.5.1.**

In der Landwirtschaftszone sind Bauten und Anlagen zonenkonform, wenn sie der bodenabhängigen Bewirtschaftung (landwirtschaftliche Bewirtschaftung bzw. produzierender Gartenbau) oder der inneren Aufstockung dienen (Art. 16a Abs. 1 und 2 des Raumplanungsgesetzes [RPG]; Art. 34 Abs. 1

der Raumplanungsverordnung [RPV]). Die vorliegend streitbetroffenen Wohncontainer für Asylsuchende sind in der Landwirtschaftszone offensichtlich nicht zonenkonform.

#### **4.5.2.**

Gemäss Art. 24 RPG kann die Errichtung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie deren Zweckänderung abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG bewilligt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und der Bewilligung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b).

Eine Baute oder Anlage ist dann standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder aber aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf einen bestimmten Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist. Ausreichend ist eine relative Standortgebundenheit. Es ist demnach nicht (im Sinne einer absoluten Standortgebundenheit) erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt. Es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber andern Standorten innerhalb einer Bauzone als wesentlich vorteilhafter erscheinen lassen. Subjektive, in der Person des Gesuchstellers liegende Motive wie namentlich finanzielle Verhältnisse oder persönliche Zweckmässigkeit stellen regelmässig keine solchen Gründe dar. An das Erfordernis der Standortgebundenheit sind stets sehr strenge Anforderungen zu stellen, weil andernfalls die vom Raumplanungsgesetz bezweckte Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet nicht mehr gewährleistet ist.

Die Standortgebundenheit kann eine positive oder eine negative sein. Positiv standortgebunden ist eine Baute oder Anlage dann, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder aber aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf einen bestimmten Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist. Dies trifft etwa auf Energie- oder Rohstoffgewinnungsanlagen oder auf Bergrestaurants zu. Negative Standortgebundenheit liegt vor, wenn eine Baute oder Anlage auf Grund der von ihr ausgehenden Auswirkungen oder Gefahren nicht in einer Bauzone realisiert werden kann (z.B. ein Schiessstand, eine Abfalldeponie oder ein Tierheim). Können die Auswirkungen gestützt auf das Umweltschutzrecht soweit begrenzt werden, dass das Vorhaben in einer Bauzone realisiert werden kann, fällt die An-

nahme der negativen Standortgebundenheit ausser Betracht (Walter Hal-ler/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 709 ff. und dortige Hinweise auf die Rechtsprechung).

#### **4.5.3.**

Die Baudirektion verneint die Standortgebundenheit der Wohncontainer und schliesst eine Bewilligung nach Art. 24 RPG folgerichtig aus. Auf welcher Rechtsgrundlage die raumplanungsrechtliche Bewilligung trotzdem er-teilt wird, geht aus den Erwägungen jenes Entscheides nicht hervor. Jeden-falls wurde eine Ausnahme für eine Baute ausserhalb der Bauzone zuge-lassen, die über die in Art. 24 RPG vorgesehenen Ausnahmen hinaus geht. Inwieweit dies zulässig ist, wird nachfolgend zu prüfen sein.

#### **4.5.4.**

Im Entscheid vom 16. November 1990 (VB 90/0136 in BEZ 1991 Nr. 1 = RB 1990 Nr. 83) betreffend eine zonenwidrige Aufstellung von Wohncon-tainern für Asylbewerber in einer Gewerbezone hat das Verwaltungsgericht zwischen Bewilligungen für provisorische Bauten und Bewilligungen für be-fristete Projekte unterschieden. An provisorische, d.h. einfach konstruierte Bauten von vergleichsweise kurzer Existenz, wie Bauten für Sport- und Festanlässe, Baubaracken, Ausstellungshallen, Zirkuszelte und ähnliches, könne in materieller Hinsicht ein milderer Massstab angelegt werden und könnten Ausnahmegewilligungen unter wesentlich leichteren Vorausset-zungen erteilt werden als für dauerhaft konzipierte Projekte. Bei befristeten Projekten (die in der Regel auf eine längere Zeitdauer angelegt seien als ein blosses Provisorium) spiele vor allem die Möglichkeit eine Rolle, ein Projekt mit Blick auf seine beschränkte Bestandesdauer zu tolerieren, ob-wohl es im Grunde rechtswidrig sei (vgl. zur befristeten Bewilligung rechts-widriger Vorhaben auch VGr, 3. Oktober 1991, ZBl 93/1992, S. 184 E. 5a).

Die in jenem Entscheid streitbetroffene Asylbewerber-Unterkunft stellte nach Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht bloss ein Provisorium im dargelegten Sinn dar. Sowohl die Konstruktionsweise als auch der Ver-wendungszweck der Baute sei nämlich auf einen mehrjährigen Gebrauch ausgerichtet. Dass die Container ohne besonderen Aufwand entfernt bzw. verlegt werden könnten, rechtfertige keine andere Betrachtungsweise; denn die Einwirkungen des Bauvorhabens auf die Umgebung würden nicht wesentlich von dessen fester Verankerung im Erdboden abhängen.

Somit sind auch die vorliegend streitbetroffenen Wohncontainer nicht als Provisorien sondern als befristete Bauten zu qualifizieren. Werden befristete Bauten zugelassen, obwohl sie die Voraussetzungen für eine Bewilligung nach Art. 24 RPG nicht erfüllen, so rückt dies die entsprechende Bewilligung in die Nähe einer (weitergehenden) Ausnahmbewilligung. Das ist insofern problematisch, als Ausnahmbewilligungen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfen (vgl. VB.2002.00130 vom 11. Juli 2002, E. 3.d.aa, mit Hinweis) und Art. 24 RPG bereits eine abschliessende Regelung der Ausnahmen für Bauten ausserhalb der Bauzone darstellt. Geringere Anforderungen an befristete Bauten sind im Bundesrecht nicht vorgesehen, und den Kantonen ist es verwehrt, mildere Anforderungen als das Bundesrecht aufzustellen bzw. diese Anforderungen zu durchbrechen.

Das Verwaltungsgericht hat sich im Entscheid VB.2002.00130 vom 11. Juli 2002, E. 3.d.aa f. (mit Hinweisen auf die Lehre), mit der Frage von über Art. 24 RPG hinausgehenden Ausnahmbewilligungen auseinandergesetzt. Es erwog, dass, wenn eine über Art. 24 RPG hinausgehende Ausnahmbewilligung erteilt werden solle, dies eine im Bundesrecht begründete Rechtfertigung voraussetze. Diese lasse sich allenfalls im verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit finden (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV), der einen Dispens rechtfertigen könne, obwohl eine gesetzliche Grundlage dafür nicht vorhanden sei. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit enthalte verschiedene Teilgehalte; unter anderem verlange er, dass zwischen dem angestrebten Zweck einer Massnahme und den zu seiner Erreichung notwendigen Eingriffen für den Betroffenen ein vernünftiges Verhältnis bestehe. Es sei deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleiche. Solle aus Gründen der Verhältnismässigkeit von einer gesetzlichen Regelung abgewichen werden, die bereits den Ausnahmefall zum Gegenstand habe, sei allerdings mit Blick auf die präjudizielle Wirkung solcher Abweichungen grösste Zurückhaltung geboten

#### **4.5.5.**

Die nach dieser Rechtsprechung zulässige "Abweichung" von der Ausnahmebestimmung gemäss Art. 24 RPG kann nicht zur Folge haben, dass die Voraussetzung der Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a

RPG ausser Acht gelassen werden kann und die Zulässigkeit einer Baute ausserhalb der Bauzone nur noch aufgrund von Verhältnismässigkeitsüberlegungen einschliesslich einer Interessenabwägung im Sinne von Art. 24 lit. b RPG zu beurteilen ist. Auch der Begriff der Standortgebundenheit setzt eine Interessenabwägung voraus, um zu entscheiden, ob eine Anlage aus objektiven wichtigen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Diese Interessenabwägung lässt sich von derjenigen gemäss Art. 24 lit. b RPG nicht sinnvoll abgrenzen (BGr 1A.187/2002 vom 23. Mai 2003, E. 3 und 3.4; s. auch BGr 1C\_107/2010 vom 17. Juni 2010, E. 4.1). Sinnvollerweise werden daher die Anforderungen der Standortgebundenheit sowie fehlender entgegenstehender Interessen in einer einzigen, umfassenden Standortevaluation und Interessenabwägung geprüft. Für die Berücksichtigung wichtiger Interessen stehen neben der Bauverweigerung alle verhältnismässigen Bedingungen und Auflagen zur Verfügung. Eine Standortverlegung, eine Befristung oder bauliche Begleitmassnahmen können dazu führen, dass entgegenstehenden Interessen ausreichend Rechnung getragen wird (vgl. Rudolf Muggli, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch, Zürich 2009, Art. 24 Rz. 17 ff., sowie Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 24 Rz. 22). Wird die Standortgebundenheit unter Berücksichtigung der relevanten privaten Interessen am Standort ausserhalb der Bauzone verneint, bleibt kein Raum für weitergehende Interessenabwägungen, die zu einer Bewilligung führen könnten. Mit andern Worten ist in jedem Fall zumindest eine relative Standortgebundenheit unabdingbar vorauszusetzen. Auflagen und Bedingungen sind erst bei gegebener Standortgebundenheit in Betracht zu ziehen. Sollte das Verwaltungsgericht dies mit VB.2002.00130 vom 11. Juli 2002 verneint haben wollen, könnte dem nicht gefolgt werden.

#### **4.5.6.**

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die angefochtene raumplanungsrechtliche Bewilligung auf einer falschen bzw. widersprüchlichen Anwendung der Bestimmung von Art. 24 RPG beruht, indem diese trotz verneinter Standortgebundenheit aber mangels Alternativstandort und unter Berücksichtigung der Befristung der Bewilligung und des provisorischen Charakters der Bauten erteilt wurde. Richtigerweise hätte einzig ein hinreichend begründetes Fehlen eines Alternativstandortes zur Bejahung der Standortgebunden-

heit führen können. Die Gesichtspunkte wie Befristung oder provisorischer Charakter von Bauten sind bei der Prüfung der Interessenlage (Art. 24 lit. b RPG) zu berücksichtigen.

Somit ist in einem ersten Schritt danach zu fragen, ob die Standortgebundenheit mangels Alternativstandorten bejaht werden kann. Dabei ist von der Unterbringung von fünf Asylbewerbenden auszugehen, entsprechend der Aufnahmequote der Gemeinde S. (vgl. § 8 der Asylfürsorgeverordnung [AfV]). Zur Aufnahme der weiteren fünf Asylbewerbenden der Nachbargemeinde ist die Gemeinde S. nicht verpflichtet, weshalb für deren Unterbringung eine Standortgebundenheit in der Landwirtschaftszone der Gemeinde S. zum Vornherein ausgeschlossen werden kann. Allfällige wirtschaftliche Vorteile aus der Kooperation mit der Nachbargemeinde begründen keine Standortgebundenheit.

#### **4.5.7.**

Bezüglich der Realisierung der Unterkünfte auf privaten Grundstücken bzw. der Unterbringung der Asylbewerbenden in privaten Liegenschaften stützt die Baudirektion ihren Entscheid auf die Behauptung des Gemeinderates, dass von Privatpersonen keine Zusagen vorliegen würden und in absehbarer Zeit kaum entsprechende Angebote gemacht werden dürften (act. 18.6). Es ist indes nicht ersichtlich, welche konkreten Bemühungen in diese Richtung unternommen wurden. Auch aus der beigebrachten Liste "Standorte von Asylunterkünften" (act. 18.7. und 20.18) geht nicht hervor, ob sämtliche der aufgeführten privaten Eigentümer von bestehenden Wohngebäuden eine definitive Absage erteilt haben oder ob von diesen noch Antworten ausstehend sind. Immerhin schliesst der Gemeinderat "entsprechende Angebote" nicht ganz aus. Im Weiteren bestehen innerhalb der Bauzone zahlreiche private, unüberbaute Grundstücke, von denen vereinzelte in der besagten Liste als mögliche "Containerplätze" aufgeführt sind, darunter das Gebiet "K.". Die Errichtung der Wohncontainer innerhalb der Kernzone und im Bereich des geschützten Ortsbildes hat die Baubehörde jedoch aus Gründen der Einordnung zum Vornherein ausgeschlossen (zu Unrecht, wie noch zu zeigen sein wird). Dies erklärt, weshalb die Rekurrentschaft 2 als Eigentümerin eines unüberbauten Grundstücks in der Kernzone "K." von der Gemeinde gar nicht erst angefragt wurde.

Die fehlende Eignung der gemeindeeigenen Grundstücke wird allgemein mit deren Lage in der Kernzone bzw. in der Zone für öffentliche Bauten und im Perimeter des schutzwürdigen Ortsbildes sowie mit der schulischen oder kirchlichen Nutzung begründet (s. Erwägung der angefochtenen Baubewilligung, act. 3). In seiner Rekursantwort führt der Gemeinderat zum Standort auf der Wiese neben dem Gemeindehaus (Kernzone) näher aus, dass dort im kommunalen Zonenplan kein Platz für sogenannte "Zusätzliche Neubauten" eingetragen sei (vgl. Art. 10 BZO). Ausserdem bedürfe es einer Ausnahmegewilligung gemäss § 220 PBG, da die Containerbehauungen den Gestaltungsvorschriften gemäss Art. 15 und 16 BZO und den Anforderungen des Ortsbildschutzes nicht entsprechen würden. Der Aufwand für eine kernzonen- und ortsbildgerechte Ausgestaltung der Container stehe in keinem Verhältnis zu einer eventuell in Aussicht gestellten Bewilligung auf Zeit.

Zum Standort neben dem Gemeindehaus ist festzuhalten, dass nebst den vorliegend gewählten Wohncontainern auch andere, innert nützlicher Frist realisierbare Lösungen in Frage kommen, die den gestalterischen Ansprüchen besser gerecht werden. Sodann ist gestützt auf § 321 Abs. 1 PBG eine vorübergehende Tolerierung eines baurechtswidrigen Zustandes – auch in Bezug auf die Bestimmung von Art. 10 BZO (zusätzliche Neubauten) – in Betracht zu ziehen. Ausschlaggebend dafür, ob eine befristete Baubewilligung erteilt werden darf, ist der Gesichtspunkt, welche baurechtlichen Rechtsgüter in welchem Ausmass verletzt werden (vgl. VB 91/0054 und 0055 vom 3. Oktober 1991 in ZBI 93/1992 S. 184 ff., E. 5b, sowie VB.2009.00308, E. 8.2.). Eine Güterabwägung zwischen dem Ortsbildschutz und der raumplanerischen Ordnung, mithin dem gewichtigen Grundsatz der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet, muss zugunsten des Letzteren ausfallen. Das Gesagte gilt auch für die weiteren unbebauten Grundstücke in der Kernzone.

Was die weiteren in der Liste der möglichen Standorte (act. 18.7 bzw. 20.18) enthaltenen gemeindeeigenen Grundstücke des Werkhofes und "O." angeht, werden abgesehen von den allgemeinen Bedenken bezüglich der Einordnung und des Ortsbildes keine konkreten Gründe genannt, weshalb dort keine Asylbewerberunterkunft erstellt werden kann. Das Grundstück "O." weist eine unüberbaute Fläche von 2'747 m<sup>2</sup> auf und untersteht der Gestaltungsplanpflicht (Art. 3 BZO). Beim Gestaltungsplan handelt es

sich um eine planungsrechtliche Festlegung gemäss § 234 PBG. Eine befristete Baute beeinflusst den fehlenden Gestaltungsplan jedoch nicht. Insoweit hat die Gestaltungsplanpflicht nicht zur Folge, dass das Grundstück "O." nicht baureif ist. Im Weiteren liegen auch in der Nähe zum Sportplatz, zur Schule und zur Gemeindebibliothek keine ersichtlichen, gewichtigen Gründe, die gegen eine Unterkunft für lediglich fünf Asylbewerbende an diesem Ort sprechen würden. Ausserdem liegt dieses Grundstück ausserhalb des Perimeters des schützenswerten Ortsbildes (s. act. 20.19).

Schliesslich ist mit Blick auf das an das Schulhaus angrenzende private, unüberbaute Grundstück, welches teilweise der Zone für öffentliche Bauten zugeordnet ist, darauf hinzuweisen, dass Unterkünfte für Asylbewerber auch in der Zone für öffentliche Bauten zonenkonform sind (BRKE I Nrn. 0041/2010 und 0042/2010 vom 12. Februar 2010 in BEZ 2010 Nr. 20; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

#### **4.5.8.**

Die Darstellung der Vorinstanzen, wonach es nicht möglich sein soll, innert angemessener Frist und innerhalb der Bauzone eine baurechtskonforme oder zumindest vorübergehend tolerierbare Lösung für die Unterbringung von lediglich fünf Asylbewerbenden zu finden bzw. zu verwirklichen, vermag nicht zu überzeugen. Es werden keine besonders wichtigen und objektiven Gründe nachgewiesen, weshalb das geplante Vorhaben – wenn auch nur vorübergehend – auf den Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist oder die diesen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als wesentlich vorteilhafter erscheinen liessen. Die Standortgebundenheit und damit die Voraussetzung für eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG sind daher nicht gegeben. Dies führt in Gutheissung des Rekurses zur Aufhebung der angefochtenen Entscheide.

#### **5.**

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen. Demgemäss sind der Gemeinderatsbeschluss vom 30. Mai 2012 sowie die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 18. Juni 2012 aufzuheben.

