



G.-Nr. R2.2018.00046  
BRGE II Nr. 0104/2018

**Entscheid vom 2. Oktober 2018**

Mitwirkende      Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Stefano Terzi, Ersatzrichter  
Frank Kessler Arcon, Gerichtsschreiberin Viviane Liebherr

in Sachen      **Rekurrentin**  
N. Z., [...]

gegen      **Rekursgegnerinnen**  
1. Baubehörde X, [...]  
2. Politische Gemeinde X, [...]

betreffend      Baubehördenbeschluss vom 13. Februar 2018; Baubewilligung für Einstell-  
halle Stützpunktfeuerwehr

---

**hat sich ergeben:**

**A.**

Mit Beschluss vom 13. Februar 2018 erteilte die Baubehörde X (nachfolgend: Vorinstanz) der politischen Gemeinde X (nachfolgend: Bauherrschaft) unter Nebenbestimmungen die baurechtliche Bewilligung für den Neubau einer Feuerwehreinsteilhalle mit zwei Wohnungen [...].

**B.**

Hiergegen erhob N. Z. mit Eingabe vom 28. März 2018 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft.

**C.**

Mit Präsidialverfügung vom 29. März 2018 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

**D.**

Mit Eingabe vom 20. April 2018 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

Auch die Bauherrschaft schloss mit Eingabe vom 2. Mai 2018 auf Abweisung des Rekurses, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kostenfolge zulasten der Rekurrentin.

**E.**

Mit Replik vom 28. Mai 2018 hielt die Rekurrentin an ihren Anträgen fest und beantragte die Sistierung des Rekursverfahrens, welchem Ersuchen mit Präsidialverfügung vom 6. Juni 2018 stattgegeben wurde.

Mit Präsidialverfügung vom 19. Juli 2018 wurde das Verfahren auf Antrag der Bauherrschaft fortgesetzt.

## **F.**

In den Dupliken hielten die Rekursgegnerinnen an ihren jeweiligen Anträgen fest.

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

#### **1.**

Die streitbetroffene und gegenwärtig unbebaute Parzelle Kat.-Nr. 0001 [...] befindet sich im Alleineigentum der Bauherrschaft. Mit Beschluss der Gemeindeversammlung X vom 5. Dezember 2016 (und der entsprechenden Genehmigung der Baudirektion Kanton Zürich vom 21. März 2017) wurde das ursprünglich der Wohnzone W 2.2 (Lärm-Empfindlichkeitsstufe [ES] II) zugewiesene Baugrundstück der Zone für öffentliche Bauten zugeschrieben (ES III). Hintergrund dieser Umzonung bildet die Absicht der Bauherrschaft, auf dem streitbetroffenen Grundstück eine Einstellhalle für die Feuerwehr der Gemeinde X zu errichten, deren bestehender Stützpunkt sich in unmittelbarer Nähe zur streitbetroffenen Parzelle [...] befindet. Nebst der projektierten Einstellhalle samt Lagerräumen ist vorgesehen, im 1. und 2. Obergeschoss des Feuerwehrgebäudes je eine Wohnung zu verwirklichen. Die Parkplätze für die vorgesehene Wohnnutzung sollen auf dem nördlich angrenzenden und ebenfalls rekursbetroffenen Grundstück Kat.-Nr. 0002 zu liegen kommen, auf welchem die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit Tiefgarage geplant ist (Rekursverfahren R2.2018.00048). Die Einfahrt in die Tiefgarage des Mehrfamilienhauses soll von der südlich des Baugrundstücks verlaufenden B.-Strasse her über das Baugrundstück erfolgen.

#### **2.**

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

zenswertes Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Die Rekurrentin ist Eigentümerin einer unmittelbar östlich an das Baugrundstück angrenzenden Parzelle [...]. Angesichts dieser räumlichen Beziehungsnähe und der vorgetragenen Rügen (u.a. ungenügende Lärmabklärungen) ist die Rekurrentin mehr als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit vom Bauvorhaben betroffen und damit im Sinne vom § 338a PBG zur Rekurerhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

### **3.1.**

Die Rekurrentin bringt in formeller Hinsicht zunächst vor, die Vorinstanz hätte das strittige Bauvorhaben nicht losgelöst vom gleichzeitig bewilligten Mehrfamilienhaus samt Tiefgarage auf dem Grundstück Kat.-Nr. 0002 [...] beurteilen dürfen. Die beiden Bauprojekte seien in Bezug auf die vorgesehene Parkierungslösung als ein einheitliches Bauvorhaben zu betrachten und wären insbesondere in lärmrechtlicher Hinsicht koordiniert zu prüfen gewesen.

### **3.2.**

Erfordert die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden oder Amtsstellen, so ist eine Stelle zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt. Dabei sind die grundlegenden Verwaltungsakte formell und materiell zu koordinieren (Art. 25a des Raumplanungsgesetzes [RPG] und § 8 Abs. 1 der Bauverfahrensverordnung [BVV]). Nicht der Koordinationspflicht unterliegen die im Anhang der Bauverfahrensverordnung besonders bezeichneten Beurteilungen, die für die Zulässigkeit des Bauvorhabens an sich unerheblich sind und daher ergänzenden Verfahren vorbehalten werden können (§ 8 Abs. 2 BVV).

Erheblich und damit koordinationspflichtig ist eine Beurteilung dann, wenn sie Rechtsnormen betrifft, deren Verletzung eine Verweigerung des Bauvorhabens rechtfertigen würde. Von der Koordinationspflicht nicht erfasst werden demgegenüber Verwaltungsakte, welche Details des Projektes oder die Bauausführung beschlagen und deswegen der Hauptbewilligung zeitlich nachgeordnet sind, will doch das Koordinationsgebot nicht die sachlich gerechtfertigte Aufgliederung eines Bauvorhabens in verschiedene Bewilligungsphasen verunmöglichen. Die Koordinationspflicht darf mit andern

Worten nicht etwa dazu führen, dass beispielsweise technische Detaillösungen entgegen jeder Zweckmässigkeit und bewährter Praxis bereits mit dem Bauvorhaben selbst vorgelegt werden müssen. Unzulässig kann der Vorbehalt der Beurteilung eines untergeordneten Aspektes höchstens dann sein, wenn von vornherein feststeht, dass der gesetzmässige Zustand in diesem Punkt nicht erreicht werden kann.

Nicht verlangt wird schliesslich die Koordination von Entscheiden, die zwar im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben stehen, aber keinen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der geplanten Baute haben oder aus sachlichen Gründen erst nach deren Errichtung bzw. Änderungen getroffen werden können. Dies gilt insbesondere für Betriebsbewilligungen.

### **3.3.**

Ob die Vorinstanz formelle Verfahrensfehler begangen hat, kann an dieser Stelle grundsätzlich offengelassen werden, da der angefochtene Beschluss – wie nachfolgend zu zeigen sein wird (vgl. E. 4.4) – ohnehin aus materiellen Gründen aufzuheben ist. Immerhin sei der Hinweis erlaubt, dass den rekurrentischen Vorbringen nicht gefolgt werden könnte. Mit der Auffassung der Rekursgegnerschaft ist festzuhalten, dass die Koordinationspflicht im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nur in Bezug auf dasselbe Bauvorhaben zur Anwendung gelangt. Es ist zwar zutreffend, dass die strittige Feuerwehreinsteilhalle und das ebenfalls rekursbetroffene Mehrfamilienhaus auf dem Nachbargrundstück Kat.-Nr. 0002 [...] konzeptionelle Berührungspunkte aufweisen, indem die zwei Parkplätze für die Bewohner der Wohnungen im Feuerwehrgebäude in der Tiefgarage des Mehrfamilienhauses zu liegen kommen und die Einfahrt in die Tiefgarage sowohl für die Bewohner des Mehrfamilienhauses als auch für die Bewohner der Wohnungen im Feuerwehrgebäude von der B.-Strasse her über das Grundstück Kat.-Nr. 0001 [...] erfolgen soll. Auch ragt ein Teil der Feuerwehreinsteilhalle unterirdisch in das Grundstück Kat.-Nr. 0002 [...] hinein. Trotz dieser Berührungspunkte können die beiden Bauvorhaben indes unabhängig vom jeweils anderem Bauprojekt verwirklicht werden. Die Bauvorhaben sind klarerweise als zwei selbständige Bauprojekte zu erachten, die sich bautechnisch nicht direkt beeinflussen und nur in sehr untergeordneten Aspekten in einem Zusammenhang zueinanderstehen. Ferner ist es zwar zutreffend, dass bei der Lärmermittlung auch künftige Emissionen weiterer Projekte zu berücksichtigen sind, sofern die betreffenden Projekte im Zeitpunkt

der Ermittlung bereits öffentlich aufgelegt worden sind (vgl. Art. 36 Abs. 2 Lärmschutz-Verordnung [LSV]). Weshalb die beiden Bauvorhaben indes deswegen auch *formell* im gleichen Verfahren zu prüfen gewesen wären, ist nicht nachvollziehbar. Die Koordinationspflicht betrifft nicht die Koordination mehrerer Bauprojekte, sondern die Koordination von Verfügungen mehrerer Behörden für ein Bauvorhaben. Das verfahrensrechtliche Vorgehen der Vorinstanz ist nicht zu beanstanden.

Aus denselben Gründen ist von der seitens der Rekurrentin beantragten Vereinigung dieses Verfahrens mit dem Rekursverfahren G.-Nr. R2.2018.00048 abzusehen. Soweit ein Bedarf zur Koordination besteht, wird diesem mit der gleichzeitigen Eröffnung der Entscheide in den zwei Verfahren Genüge getan.

#### **4.1.**

Die Rekurrentin macht sodann in materieller Hinsicht geltend, das Bauvorhaben sei nicht zonenkonform. Das Feuerwehrgebäude rage bis auf eine Tiefe von 3,5 m in das der Wohnzone W 2.2 zugeschiedene Grundstück Kat.-Nr. 0002 hinein. In dieser der ES II zugewiesenen Wohnzone seien ausschliesslich Wohnnutzungen zulässig. Ob der die Grundstücksgrenze überragende Teil der Einstellhalle unter der Erde zu liegen komme oder ob von ihm aus keine spürbaren Emissionen ausgingen, sei für die Beurteilung der Zonenkonformität nicht massgeblich.

#### **4.2.**

Die Vorinstanz stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, der grundstücksüberragende Teil der Feuerwehreinsteilhalle liege grossmehrheitlich unter dem gewachsenen Terrain und vollständig unter dem gestalteten Terrain. Der betreffende Bauteil weise keinerlei Öffnungen zu den übrigen Teilen des Nachbargrundstücks auf, weswegen keine Licht-, Lärm- oder sonstigen Immissionen für die Wohnzone entstünden. In Fällen wie dem vorliegenden sei in Analogie zum Privatrecht ein "zonenrechtliches Überbaurecht" anzunehmen, bei welchem die Überbaute Bestandteil der Zone für öffentliche Bauten und damit zonenkonform sei. Ferner sei vorliegend zu berücksichtigen, dass die Intensität der Nutzung in der Zone für öffentliche Bauten trotz des untergeordneten Überbaus das zonengemäss mögliche Mass bei Weitem nicht ausschöpfe und eine Verschiebung der Zonen- bzw.

Grundstückgrenze gegen Norden dazu geführt hätte, dass die Nutzung des Gartens der Nachbarliegenschaft zonenwidrig geworden wäre.

Hierzu bringt die Bauherrschaft ergänzend vor, nach Prüfung aller Optionen habe sich das Baugrundstück für die Verwirklichung der Feuerwehreinsteilhalle als das geeignetste Grundstück erwiesen. Das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des Bauvorhabens sei klarerweise nachgewiesen und demokratisch begründet.

#### **4.3.**

Wohnzonen sind in erster Linie für Wohnbauten bestimmt. Dieser Nutzungszweck werden auch Arbeitsräume zugerechnet, die mit einer Wohnung zusammenhängen und in einem angemessenen Verhältnis zur eigentlichen Wohnfläche stehen (§ 52 Abs. 1 PBG). Die kommunale Bau- und Zonenordnung kann in Wohnzonen mässig störende Betriebe zulassen; stark störende Betriebe und solche, die unverhältnismässigen Verkehr auslösen, sind hingegen nicht zulässig (§ 52 Abs. 3 PBG). Ferner kann die Bau- und Zonenordnung für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zulassen, vorschreiben oder beschränken (§ 49a Abs. 3 PBG). Unter Gewerbe bzw. Betrieb im Sinne dieser Regelungen versteht das Gesetz in umfassender Weise jede Art von Arbeitsplatznutzung, also Produktion, Verkauf, Dienstleistungen, freie Berufe etc. (Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, VLP-Schriftenfolge Nr. 58, Bern 1992, Rz. 154 und 160).

#### **4.4.**

Die rekurrentische Zonenkritik erweist sich als begründet. Zunächst ist grundsätzlich festzuhalten, dass die geplante Feuerwehreinsteilhalle offensichtlich nicht Wohnzwecken dient, sondern der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, nämlich der Sicherstellung der kommunalen feuerpolizeilichen Pflichten der Gemeinde X (vgl. § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwesen [FFG]). Dass eine Baute der Erfüllung kommunaler Aufgaben dient, stellt für sich alleine betrachtet zwar keinen Grund dafür dar, die Baute als nicht wohnzonenkonform zu qualifizieren, zumal Wohnzonen "nur" in erster Linie für Wohnbauten bestimmt sind (und nebst Wohnnutzungen auch weitere Nutzungen zulässig sein können). Seitens der Vorinstanz und der Bauherrschaft ist indes zu Recht unbestritten ge-

blieben, dass der Betrieb eines Feuerwehrstützpunktes, der in der Regel mit nicht unerheblichen Lärmauswirkungen verbunden ist (auch in der vorliegenden Konzeption als "blosse" Einstellhalle, zumal diese offensichtlich dem Einstellen – und im Rahmen einer sekundären Einsatzwelle auch dem Ausrücken – von grösseren Feuerwehrfahrzeugen dienen soll), in einer wie vorliegend reinen Wohnzone (d.h. in einer Wohnzone ohne Gewerbeanteil und mit Empfindlichkeitsstufe II; vgl. Art. 22 Abs. 1 der Bau- und Zonenordnung [BZO] im Umkehrschluss) grundsätzlich nicht zonenkonform ist. Dieser Umstand stellte schliesslich richtigerweise auch den Grund dafür dar, weshalb das Baugrundstück Kat.-Nr. 0001 im Vorfeld der konkreten Projektausarbeitung bzw. Baueingabe in die Zone für öffentliche Bauten umgezont wurde.

Durch die Ausscheidung der verschiedenen Zonentypen (und Empfindlichkeitsstufen) legen die Gemeinden sodann *parzellenscharf* die nutzungsmässige Grundordnung für das Gemeindegebiet fest. Ein "zonenrechtliches Überbaurecht", wie seitens der Vorinstanz geltend gemacht, kennt die Nutzungsplanung nicht. Die kommunale Nutzungsplanung konkretisiert die kantonale Richtplanung in räumlicher und sachlicher Hinsicht. Dass dabei die zulässige Bodennutzung für jedes Grundstück einzeln und (mit Ausnahme überdurchschnittlich grosser Grundstücke) für jedes Grundstück ausschliesslich festgelegt wird, entspricht den Grundsätzen der raumplanerischen Nutzungsplanung und offensichtlich auch der nutzungsplanerischen Grundordnung der Gemeinde X. Weder die BZO noch der dazugehörige Nutzungsplan lassen vorliegend eine andere Schlussfolgerung zu. Ob ein Grundstück mehrheitlich bzw. im "Hauptprojektperimeter" in der für die Baute zulässigen Zone liegt (vgl. angefochtener Beschluss S. 3) bzw. nur ein untergeordneter Teil der Baute in eine andere Zone hineinragt, zu der die Baute zonierungsrechtlich im Konflikt steht, ist damit gänzlich unerheblich. Eine solche Betrachtungsweise würde den Genauigkeitsgrad von Zonenplänen grundlegend in Frage stellen. Da vorliegend vorgesehen ist, dass ein Teil der Feuerwehreinsteilhalle, nämlich ganze 3,5 m, in die der Wohnzone W 2.2 (Empfindlichkeitsstufe II) zugewiesene nördliche Nachbarparzelle Kat.-Nr. 0002 hineinragen soll, erweist sich das Bauvorhaben bzw. der überragende Teil der Baute klarerweise als nicht zonenkonform.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der in die Wohnzone hineinragende Teil der Feuerwehreinsteilhalle unterirdisch liegt. Ob ein Bauvorhaben bzw. ein Teil des Bauvorhabens zonenkonform ist oder nicht, beur-

teilt sich grundsätzlich nicht danach, ob der betreffende Teil ober- oder unterirdisch liegt. Zonenvorschriften gelten klarerweise für das *ganze* Grundstück (hiervon ausgenommen können, wie vorstehend erwähnt, flächenmässig sehr grosse Grundstücke sein, bei denen sich eine – oberirdische – Zonenaufteilung aufdrängen kann). Zonenvorschriften würden ihren Sinn und Zweck gänzlich verlieren, wenn zonenfremde Nutzungen unterirdisch unbeschränkt verwirklicht bzw. ausgeführt werden könnten. Für die nutzungsplanerische Zuweisung eines Grundstücks zu einem betreffenden Zonentyp muss (planungsbedingt) klarerweise mitberücksichtigt werden, welche ungefähren Aussenwirkungen die betreffende Zonierung bzw. Nutzung mit sich bringt (Quantität und Art des Verkehrs- und Fussgängeraufkommens, Art und Ausmass der Emissionen etc.). Diese Aussenwirkungen können je nach Zonentyp (vgl. Art. 14 Abs. 2 RPG; §§ 47 ff. PBG) und Empfindlichkeitsstufe offensichtlich sehr variieren und bestehen grundsätzlich (zumindest zu einem überwiegenden Teil) unabhängig davon, ob die betreffende Nutzung ober- oder unterirdisch stattfindet.

Dass vorliegend der strittige Teil der Feuerwehreinsteilhalle keine Öffnungen zur oberirdischen bzw. zur umliegenden Wohnzone aufweisen soll, hat zwar zur Folge, dass die mit dem Einstellen der Feuerwehrfahrzeuge bzw. die mit dem Betrieb in den Einstellhallen verbundenen Aussenwirkungen (Lärmemissionen) in der nördlichen Nachbarbaute bzw. auf der nördlichen Nachbarparzelle wohl nicht (oder zumindest nicht vollumfänglich) wahrnehmbar sind. Das ist indes vorliegend unerheblich. Die Art und die Intensität der Bodennutzung ist in der BZO bzw. im hierzu gehörenden Nutzungsplan in Übereinstimmung mit den dargelegten nutzungsplanerischen Grundsätzen (aus einleuchtenden Gründen) wie erwähnt parzellenscharf festgelegt. Die Zonenkonformität einer Baute bzw. ihrer Nutzung beurteilt sich nicht aufgegliedert in die einzelnen räumlichen Bereiche der Baute (sofern die zu beurteilende Nutzung, wie hier, in den betreffenden Bereichen der Baute immer dieselbe bleibt). Würde man vorliegend jegliche unterirdischen, grundstücksübergreifenden zonenfremden Nutzungen zulassen und die Zulässigkeit solcher Vorhaben allein von der Prämisse abhängig machen, dass keine Öffnungen zur oberirdischen bzw. umliegenden zonenfremden Umgebung bestehen dürften, stellte dies ein wesentliches und weitreichendes Abweichen von der BZO bzw. vom hierzu gehörenden Nutzungsplan dar, das den räumlichen Geltungsbereich des Nutzungsplans massgeblich in Frage stellte und klar im Widerspruch zu dessen geltender Fassung stünde.

Zusammenfassend erweist sich die rekurrentische Zonenkritik nach Massgabe der vorstehenden Erwägungen daher als begründet und der in die Wohnzone hineinragende Teil des Feuerwehrgebäudes als nicht zonenkonform. Hieran ändert selbstredend auch der Verweis der Bauherrschaft auf das öffentliche Interesse am Bauvorhaben nichts. Dieses befreit nicht von der Einhaltung der Regeln betreffend Zonenkonformität. Das Bauvorhaben ist – wie jedes andere Bauvorhaben – im Einklang mit der kommunalen Nutzungsplanung zu realisieren.

Eine Verschiebung der Feuerwehreinstellhalle um mehrere Meter gegen Süden erscheint nicht problemlos, würde dadurch doch die Baute im Baulinienbereich zu liegen kommen. Der festgestellte Mangel lässt sich nicht ohne Schwierigkeiten durch eine Nebenbestimmung im Sinne von § 321 Abs. 1 PBG beheben, sondern erfordert eine konzeptionelle Überarbeitung des Bauvorhabens. Die erteilte Baubewilligung ist daher bereits aus diesem Grund aufzuheben. Vor diesem Hintergrund erübrigt sich eine Prüfung der weiteren Rügen.

## **5.**

Zusammenfassend ist der Rekurs gutzuheissen. Der angefochtene Beschluss der Baubehörde X vom 13. Februar 2018 ist demgemäss aufzuheben.

[....]