



G.-Nr. R4.2015.00140
BRGE IV Nr. 0037/2016

Entscheid vom 31. März 2016

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Urs Hany, Baurichterin Margrit Manser, Gerichtsschreiber Ulrich Erb

in Sachen **Rekurrentin**
S. AG, [...]

gegen **Rekursgegner**
Gemeinderat X, [...]

betreffend Gemeinderatsbeschluss vom 25. August 2015; Baubewilligung für Nutzungsänderung Hochhaus (Hotel statt Büronutzung), Projektänderung

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 25. August 2015 erteilte der Gemeinderat X der S. AG die baurechtliche Bewilligung für die Umnutzung des Hochhauses Y von einem Bürogebäude zu einem Hotel [...]. Nebenbestimmungsweise wurde unter anderem statuiert, dass das geplante Hochhaus gestützt auf die vorstehenden Ausführungen (Aufenthaltsdauer der Hotelgäste maximal 2 Wochen, vgl. Erw. S. 3) ausschliesslich als Hotel benutzt werden dürfe (Dispositivziffer 3), dass das Projekt so zu korrigieren sei, dass in den Zimmern keine Küchen enthalten sind (Dispositivziffer 3.1), dass es ausgeschlossen sei, z.B. Herdplatten, Backöfen und Dampfzüge und dergleichen in die Hotelzimmer einzubauen (Dispositivziffer 3.2) und dass die Bauherrschaft respektive der Hotelbetreiber dem Gemeinderat einen Vorschlag eines periodischen Reportings zu unterbreiten habe, welches der Baubehörde in anonymisierter Form erlaube, die Aufenthaltsdauer von Hotelgästen nachvollziehen zu können (Dispositivziffer 3.3).

B.

Hiergegen gelangte die S. AG mit Rekurseingabe vom 9. Oktober 2015 rechtzeitig an das Baurekursgericht und beantragte was folgt:

- " 1. Es seien die Dispositiv Ziffern 3.1, 3.2 und 4.1.1, soweit es Ziffer 3.1 betrifft, sowie der Ingress zu Dispositiv Ziffer des angefochtenen Beschlusses ersatzlos und es sei Dispositiv Ziffer 3.3 in Verbindung mit den Erwägungen „Nutzweise“, „Beurteilung“ und „Aussenlärm“ aufzuheben, soweit für das vorgesehene Reporting eine Aufenthaltsdauer von zwei Wochen als „längerer Aufenthalt“ qualifiziert wird;
2. Die Vernehmlassungen des Rekursgegners und allfällige Vernehmlassungen kantonaler Instanzen seien der Rekurrentin umgehend zur Stellungnahme zuzustellen;
3. Der Rekurrentin sei eine angemessene Umtriebsentschädigung zuzusprechen;

alles unter Kostenfolge zulasten des Rekursgegners."

C.

Mit Verfügung vom 13. Oktober 2015 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Rekursantwort vom 11. Dezember 2015 beantragte die Baubehörde die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei, unter Kostenfolgen zu Lasten der Rekurrentin.

E.

Mit Replik vom 13. Januar 2016 bzw. mit Duplik vom 29. Januar 2016 hielten die Parteien an ihren Anträgen und Standpunkten fest.

F.

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

Es kommt in Betracht:

1.

Das Baugrundstück liegt im Perimeter des privaten Gestaltungsplans Z, welchem die Gemeindeversammlung X am 11. Dezember 2013 zugestimmt hat und welcher von der Baudirektion am 14. April 2014 genehmigt worden ist. Die vorliegende Projektänderung 2 umfasst im Wesentlichen die Umnutzung des neunzehngeschossigen Hochhauses Y, in dem bisher eine reine Büronutzung geplant war, zu einem Hotel mit 434 Zimmern und Suiten sowie 12 Konferenzräumen. Im Erdgeschoss sind eine Eingangshalle mit Loge, drei Restaurants, eine Bar/Lounge, eine VIP-Lounge, ein Gewerbelokal sowie diverse Nebenräume vorgesehen. Das Baugrundstück liegt direkt an der Autobahn A1 und ist starken Lärmemissionen ausgesetzt.

Die Baubehörde hat die Bewilligung für die Hotelnutzung grundsätzlich erteilt, in den Nebenbestimmungen sub Dispositivziffer 3 in Verbindung mit den Erwägung jedoch statuiert, dass die Aufenthaltsdauer der Hotelgäste auf maximal 14 Tage beschränkt sei und die Bauherrschaft respektive die Hotelbetreiberin dem Gemeinderat einen Vorschlag für ein periodisches Reporting zur Kontrolle dieser Auflage zu unterbreiten habe. Sodann wurde der Einbau von Küchen bzw. Herdplatten, Backöfen, Dampfanzügen und

dergleichen ausdrücklich untersagt. Die Baubehörde stützt sich dabei auf die lärmschutzrechtlich motivierte Gestaltungsplanbestimmung (GPV) von Art. 18, wonach alle lärmempfindlichen Räume mit einer kontrollierten Lüftung auszustatten sind (Abs. 1) und für den Fall einer Hotelnutzung keine Apparthotels für einen längeren Aufenthalt geplant werden dürfen (Abs. 2).

2.

Der Rekurrentin ist als Adressatin des angefochtenen Beschlusses ohne weiteres zum Rekurs legitimiert (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Da auch die übrigen formellrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

3.

Die Rekurrentin bringt gegen die erwähnten Auflagen vor, dass die Einschränkung der Aufenthaltsdauer und das Verbot von Kocheinrichtungen in den Hotelzimmern ohne gesetzliche Grundlage angeordnet worden seien. Es gehe nicht an, einen Aufenthalt von mehr als zwei Wochen als unzulässige längere Aufenthaltsdauer zu qualifizieren. Frühestens ab einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten könne von einer eigentlichen, nicht erlaubten Wohnnutzung gesprochen werden, die über die gemäss Art. 5 Abs. 2 GPV zulässige wohnähnliche Hotelnutzung hinausgehe.

Ein Verbot von Kocheinrichtungen sei sodann unverhältnismässig und stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zu seiner Wirkung. Es schränke nur die rechtskonforme Hotelnutzung unnötigerweise ein und stelle offensichtlich keine Lärmschutzmassnahme dar, welche mit Art. 18 GPV angestrebt werde.

4.

Das Baurekursgericht hat kürzlich festgehalten, dass ein Hotel zwar als Dienstleistungsbetrieb zu qualifizieren sei, gleichwohl aber in einer auch für Handels- und Dienstleistungsbetriebe geöffneten Industrie- und Gewerbezone (vgl. § 56 PBG) nicht als zonenkonform gelten könne (BRGE IV Nr. 110/2014). Die Hotelnutzung wurde dabei als wohnungsähnliche Nutzung bezeichnet und auch der Einwand der Betreiberin, die Hotelnutzung (mit neu 96 Zimmern) sei untergeordnet und nur Teil eines Event- und Res-

taurationsbetriebes, verworfen. Das Verwaltungsgericht hatte seinerzeit die Räumlichkeiten eines Passantenhotels unter Hinweis auf die enge Verwandtschaft zwischen Hotel- und Wohnnutzung als Wohnflächen im Sinne des Wohnanteilplanes der Stadt Zürich qualifiziert (VB 8 und 9/1988 in BEZ 1988 Nr. 14) und den anderslautenden Entscheid der Vorinstanz (BRKE I Nr. 731-733/1987 in BEZ 1988 Nr. 10) aufgehoben.

Aufgrund der von der Autobahn A1 herrührenden starken Lärmbelastung ist vorliegend eine Wohnnutzung nicht möglich. Die Immissionsgrenzwerte sind am Tag und in der Nacht überschritten. Zum Gestaltungsplan wurde denn auch ein ausführliches Lärmgutachten erarbeitet und entsprechend die Regelungen über die Nutzweise getroffen. Gemäss Art. 5 GPV sind neben Handels- und Dienstleistungsbetrieben aller Art sowie höchstens mässig störenden Betrieben (Abs. 1) die zusätzliche Nutzweisen "Hotels und Kongresszentren, Schulen und Ausbildungsstätten und Freizeiteinrichtungen" erlaubt (Abs. 2).

Die Erstellung von Hotels ist also ausdrücklich zugelassen; dies allerdings mit der Einschränkung gemäss Art. 18 Abs. 2 GPV unter dem Marginalie "Lärmschutz" mit folgendem Wortlaut: "Falls eine Hotelnutzung vorgesehen ist, dürfen keine Apparthotels für einen längeren Aufenthalt der Gäste geplant werden." Über den Gehalt dieser Bestimmung sind die Parteien unterschiedlicher Auffassung. Sie ist denn auch auslegungsbedürftig, insbesondere hinsichtlich des verwendeten Begriffs "längerer Aufenthalt". Da hier eine Nutzweise in einem lärmbelasteten Gebiet mit Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ansteht, ist die Gestaltungsplanvorschrift im Lichte des den Sachverhalt regelnden Art. 31 der Lärmschutzverordnung (LSV) und der hierzu entwickelten Praxis zu interpretieren.

5.

Die Baudirektion, welche den Gestaltungsplan geprüft und genehmigt hat, wertet bei Hotelzimmern (lärmempfindliche Wohnräume in Hotels) eine kontrollierte Belüftung als zweckmässige Lärmschutzmassnahme. Die Einhaltung der massgebenden Lärmgrenzwerte am offenen Fenster (Art. 39 Abs. 1 LSV) ist dementsprechend bei einer solchen oder einer verwandten Nutzung nicht erforderlich. Um von dieser Vergünstigung profitieren zu können, werden allerdings hohe Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenhülle und eine kontrollierte (regelbare) Be- und Entlüftung verlangt.

Weiter muss sichergestellt sein, dass die Räumlichkeiten tatsächlich nur als Hotelzimmer, also für den kurzfristigen Aufenthalt, genutzt werden. Die Baudirektion geht somit in ausdehnender Interpretation von Art. 31 Abs. 1 LSV davon aus, dass damit die Immissionsgrenzwerte als eingehalten gelten können.

Zunächst ist festzuhalten, dass die praxisgemässe Dispensierung von Hotels von der strikten Einhaltung der für eine Wohnnutzung geltenden Lärmschutzregularien durchaus sinnvoll erscheint. Viele Hotels befinden sich an dem Strassenverkehrslärm ausgesetzten innerstädtischen Lagen. Die meisten Hotelgäste halten sich jeweils nur wenige Tage im Hotel auf und deren Präsenz in Hotelzimmern von Stadthotels beschränkt sich hauptsächlich auf die Nachtruhe. Tagsüber und abends sind die Gäste vielfach unterwegs. Insgesamt ist die Aufenthaltsdauer von Hotelgästen im Vergleich zu Bewohnern von Wohnungen geringer. Wichtig ist unter diesen Umständen eine genügende Dämmung der Aussenhülle und nicht eine Einhaltung der Grenzwerte bei offenem Fenster.

Ein Verzicht auf die explizite Regelung der Verweildauer kann offensichtlich nicht in Frage kommen; schon gar nicht, wenn die Bauherrschaft ausdrücklich beabsichtigt, Personen auch für mehrere Monate unterzubringen. Es ist von der Lärmbelastung her gesehen ein erheblicher Unterschied, ob ein Hotelgast, der tagsüber und abends oftmals unterwegs ist, für ein paar Tage zu stark belärmt, oder ob eine Wohnung übermässigem Lärm ausgesetzt wird. Es scheint eher unwahrscheinlich, dass die hier strittigen Zimmer und Suiten von Familien mit Kindern benützt werden dürften und also niemand jeden Tag über dem Lärm ausgesetzt werden würde. Nach den Darstellungen der Rekurrentin soll ihr Hotelkonzept (Business Hotel) auf Geschäftsleute, Manager sowie wohl auch etwa auf Revisoren, Monteure, eventuell Anwälte, Kursabsolventen und Dozenten, ausländische Banker oder Gewerbetreibende ausgerichtet werden, die sich möglicherweise länger als übliche Hotelgäste hier aufhalten und komfortabel untergebracht werden sollen. Dies scheint durchaus plausibel. Eine solche Nutzergruppe dürfte sich unter der Woche tagsüber ausser Haus aufhalten. Hingegen ist eine häufige Anwesenheit abends und an den Wochenenden in den Zimmern und Suiten anzunehmen und ist somit die Präsenz einer Wohnnutzung bei einem Einpersonenhaushalt vergleichbar. Die Belärmung ist denn auch am konkreten Standort beträchtlich. Die Regelung der Baudirektion, eine herkömmliche Hotelnutzung mit Aufhalten bis zu 14 Tage trotz

Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im Sinne von Art. 31 Abs. 1 LSV zuzulassen, erscheint grosszügig. Eine längere Verweildauer würde den Lärmschutz gemäss den gesetzlichen Vorgaben aushebeln. Es besteht kein Anlass, die generelle und überall geltende "Hotelpraxis" der Baudirektion auf eine längere Zeitspanne auszudehnen.

Dies hat das Baurekursgericht bereits mit in dem den Parteien bekannten Entscheid BRGE IV Nr. 74/2015 vom 21. Mai 2015 betreffend ein geplantes Hotel im fluglärmbelasteten Gebiet entschieden und die entsprechende Auffassung der Baudirektion geschützt.

Vorliegend war die Lärmschutzproblematik nicht erstmals im Baubewilligungsverfahren aufzugreifen, sondern wurde diese Frage bereits im Nutzungsplanungsverfahren thematisiert und haben entsprechende Vorgaben im Gestaltungsplan ihren Niederschlag gefunden. Mit der Formulierung in Art. 18 Abs. 2 GPV wird die Hotelnutzung denn auch offensichtlich eingeschränkt, indem Apparthotels (für einen längeren Aufenthalt) explizit untersagt werden. Damit sind auch die weiteren Wohnformen Appartements (Kleinstwohnungen) und Wohnungen klar ausgeschlossen. Der Begriff des Apparthotels wird zwar nicht näher definiert und ebenso lässt der Begriff "längerer Aufenthalt" an Präzision zu wünschen übrig.

Unter einem Apparthotel wird hierzulande zumeist eine (Ferien)wohnung mit Küche/Bad und mit Hotelservice verstanden. In einzelnen Hotels finden sich auch Mischformen, das heisst klassische Hotelzimmer einerseits und kleine Appartements (Zimmer, Dusche/WC und Kühlschrank/Kochnische/Abwaschtrog) mit Hotelservice andererseits.

Aufgrund des Zusammenhangs in den Gestaltungsplanvorschriften soll mit dem Ausdruck Apparthotel eine Übergangsform zwischen Hotel und Kleinstwohnung definiert werden und wird, da die Regelung unter dem Titel Lärmschutz figuriert, mit dessen Verbot die zulässige Nutzweise somit auf die klassische Hotelnutzung beschränkt. Diese untersteht in ihrer Form dem Lärmschutzrecht, insbesondere Art. 31 LSV, und ist die zulässige Verweildauer mithin nach den entsprechenden, oben dargelegten Gesichtspunkten zu bestimmen. Wenn die Baubehörde in Befolgung der vom Baurekursgericht geschützten Praxis der Baudirektion einen längeren verpönten Aufenthalt ab einer Frist von zwei Wochen annimmt, ist dies nicht zu beanstanden und eine konforme Anwendung der Gestaltungsplanbestimmung.

Es ist deshalb durchzusetzen und sicherzustellen, dass sich Gäste nicht länger als zwei Wochen in den dem Lärm ausgesetzten Räumlichkeiten aufhalten. Auf das von der Bauherrschaft bzw. vom Hotelbetreiber mit Dispositivziffer 3.3 verlangte periodische Reporting kann nicht verzichtet werden und kann dieses auch nicht abgeschwächt werden.

6.

Weiter ist strittig, ob in den Hotelzimmern keine Küchen eingebaut werden dürfen und daselbst auf jedwelche Kocheinrichtungen wie Herdplatten, Backöfen und Dampfabzüge und dergleichen verzichtet werden muss.

Bereits das Verbot von Aparthotels in Art. 18 Abs. 2 GPV lässt den Schluss zu, dass Küchen und Kocheinrichtungen nicht eingebaut werden dürfen. Bei klassischen Hotelzimmern finden sich auch im Luxussegment keine solchen Fazilitäten. Diesbezüglich gehören bloss etwa kleine Kühlschränke (Minibar) und Wasserkocher/Kaffeemaschinen zum Ausrüstungsstandard, welcher auch vorliegend zugelassen wäre. Die Hotelbetreiber sind denn in der Regel auch nicht daran interessiert, dass die Gäste in ihren Zimmern kochen, sondern setzen darauf, dass sich diese - wenn möglich - in den hoteleigenen Restaurants verpflegen.

Zur Schaffung und Erhaltung des rechtmässigen Zustandes ist eine Auflage, welche Küchen und Kocheinrichtungen in den Hotelzimmern untersagt, somit gerechtfertigt, zweckmässig und angemessen (§ 321 Abs. 1 PBG).

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs abzuweisen ist.

[....]