



G.-Nr. R4.2023.00176
BRGE IV Nr. 0164/2024

Entscheid vom 14. November 2024

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Peter Heierle, Baurichter Roland Keller, Gerichtsschreiber Christoph Forster

in Sachen **Rekurrent**
 A, [...]
 vertreten durch [...]

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

betreffend Beschluss des Gemeinderats vom 10. Juli 2023; Vorentscheid betreffend Wohnung für standortgebundene Betriebsangehörige in Gewerbegebiet (Ablehnung), [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 10. Juli 2023 verneinte der Gemeinderat X die von A aufgeworfene Vorentscheidfrage, ob auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 zum geplanten Lagerhaltungs- und Transportbetrieb eine Wohnung für einen standortgebundenen Betriebsangehörigen im Sinn von § 56 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) bewilligt würde.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob A mit Eingabe vom 11. August 2023 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des Entscheides sowie die Feststellung, dass eine Betriebsleiterwohnung gemäss dem entsprechenden Baugesuch auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 zulässig sei. Eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und die Sache an den Gemeinderat zur Neuurteilung zurückzuweisen; all dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Gemeinderates.

C.

Mit Verfügung vom 14. August 2023 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen; der Rekurs wurde als vorsorglich eingereicht behandelt. Demzufolge wurde das Rekursverfahren einstweilen sistiert.

D.

Mit Verfügung vom 13. November 2023 wurde das Verfahren auf Ersuchen des Rekurrenten fortgesetzt und der Gemeinderat X zur Vernehmlassung eingeladen.

E.

Mit Eingabe vom 30. November 2023 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kostenfolge zulasten des Rekurrenten.

F.

Mit Replik vom 11. Januar 2024 hielt der Rekurrent an den gestellten Anträgen fest. Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend auf die Erstattung einer Duplik.

Es kommt in Betracht:

1.

Der Rekurrent ist als Eigentümer des streitbetroffenen Grundstücks und als Adressat des angefochtenen Beschlusses im Sinne von § 338a PBG ohne Weiteres zur Rekuserhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Die unbebaute Parzelle Kat.-Nr. 1 liegt in der Gewerbezone GZ gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO). Auf dieser Parzelle soll nach den Plänen des Rekurrenten ein Lagerhaltungs- und Transportbetrieb realisiert werden. In diesem Zusammenhang hat der Rekurrent vorab die Vorinstanz darum ersucht, vorentscheidweise über die Frage der Bewilligungsfähigkeit einer Wohnung für standortgebundene Betriebsangehörige im Sinne von § 56 Abs. 4 PBG auf dieser Parzelle zu befinden. Mit dem vorliegend strittigen Vorentscheid im Sinne von § 323 f. PBG hat die Vorinstanz die Frage des Rekurrenten wie erwähnt abschlägig beurteilt.

3.

Der Rekurrent bringt in seinem Rekurs vor, dass sich das beabsichtigte Lagerhaltungs- und Transportunternehmen vor allem durch einen ununterbrochenen Pikettdienst auszeichne, d.h. die Dienstleistungen (Lagern, Bereitstellen, Verpacken und Transportieren) stünden der Kundschaft während 24 Stunden und an sieben Tagen der Woche zur Verfügung. Zielgruppe des Lager- und Transportbetriebs seien vorwiegend Unternehmen, die darauf angewiesen seien, gewisse Gegenstände wie z.B. Maschinen und Ersatzteile

extern zu lagern und diese bei Bedarf jederzeit abholen zu können oder geliefert zu bekommen. Dieses Angebot richte sich dabei nicht primär an Private, sondern an Unternehmen, die selber in Schicht- und Nachtarbeit tätig seien. Dabei sei etwa an einen Bäckereimaschinenhändler zu denken, welcher seine Ersatzgeräte in den Lagerräumlichkeiten des Rekurrenten aufbewahren lasse. Falls in einer Abnehmerbäckerei des Händlers eine Maschine aus, könne das Unternehmen des Rekurrenten unverzüglich ein Ersatzgerät zur Verfügung stellen, welches abgeholt oder bei Bedarf direkt an den gewünschten Ort transportiert werden könne. Zu denken sei auch an einen Hersteller von Feinmechanikteilen, welches als Schichtbetrieb organisiert und somit durchgehend auf das Funktionieren seines CNC-Maschinenparks angewiesen sei. Um bei Maschinendefekten oder -störungen massive Verzögerungen in der Produktion zu vermeiden, könnten solche Unternehmen Ersatzmaschinen und -maschinenteile in den Lagerräumlichkeiten des Rekurrenten aufbewahren und bei Bedarf jederzeit beziehen. Der Bedarf an Schichtarbeit nehme stetig zu, weshalb auch die Nachfrage nach Lager- und Transportdienstleistungen ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten steige. Da die Unversehrtheit der eingelagerten Sachen durch den Rekurrenten zugesichert würden und zudem aus Sicherheits- und Haftungsgründen sowie aufgrund der Verschwiegenheitspflicht betreffend die eingelagerten Sachen habe sich der Rekurrent gegen ein "Selfstorage-Konzept" ausgesprochen. Da die Kundschaft jederzeit die Möglichkeit habe, sich die eingelagerten Sachen liefern zu lassen, müsse ohnehin ständig eine Person in den Lagerräumlichkeiten anwesend sein, welche die eingelagerten Güter auslagere und in einen transportfähigen Zustand versetze, während sich ein Pikettchauffeur zum Betriebsstandort begeben, um das vorbereitete Transportfahrzeug zum gewünschten Zielort zu bringen. Diejenige Person, welche die Lieferung vorbereitet habe, bleibe in den Lagerräumlichkeiten, damit das Betriebskonzept resp. die Pikett-Leistung stets gewährleistet werden könne.

4.1.

Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a des Raumplanungsgesetzes (RPG) müssen Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Gemäss Art. 21 BZO sind in der Gewerbezone GZ nur mässig störende Betriebe und Anlagen zulässig.

Industrie- und Gewerbebezonen sind gemäss § 56 Abs. 1 PBG in erster Linie für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports bestimmt. Die Bau- und Zonenordnung kann auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulassen (§ 56 Abs. 3 PBG). Die Erstellung von Wohnungen in solchen Zonen stellt eine grundsätzlich zonenfremde, insbesondere aus wohn-hygienischen Gründen möglichst fernzuhaltende Nutzung dar. Der Zweck der Industrie- und Gewerbezone liegt darin, einerseits Wohnzonen vor Immissionen (Lärm, Gerüche, Erschütterungen) zu schützen, andererseits Industrie- und Gewerbebetrieben eine möglichst ungehinderte Entfaltung bei intensiver baulicher Ausnutzung zu gewährleisten. Aufgrund dieser Zweckbestimmung besteht ein öffentliches Interesse, die Anzahl Wohnungen zu beschränken. Gemäss § 56 Abs. 4 PBG sind daher Wohnungen in Industrie- und Gewerbebezonen lediglich für standortgebundene Betriebsangehörige gestattet; ferner können die Bau- und Zonenordnungen dort für vorübergehend angestellte Personen provisorische Gemeinschaftsunterkünfte zulassen.

Da es sich bei diesen Vorschriften um Ausnahmebestimmungen handelt, sind sie einschränkend auszulegen (vgl. VB 54/1974 vom 29. April 1975, E. 2). Es ist ein strenger Massstab anzulegen. Welche Personen im Interesse eines Betriebes in dessen unmittelbaren Nähe wohnen müssen, hängt im Einzelfall von der Art des Unternehmens ab.

Zulässig sind lediglich Wohnungen für Betriebspersonal, dessen Anwesenheit aus betriebstechnischen Gründen unbedingt erforderlich ist. Blosser Bequemlichkeit oder Zweckmässigkeit der Einrichtung einer Wohnung auf einem Betriebsgelände reicht nicht aus. Vielmehr muss die Anwesenheit von Personen am Betriebsort über die normalen Arbeitszeiten hinaus aus betriebstechnischen Gründen unabdingbar sein. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn Maschinen oder Anlagen, deren Betrieb keine Unterbrechung duldet, zu bedienen oder zu beaufsichtigen sind, oder wenn die Wahrung der betrieblichen Sicherheit die mehr oder weniger dauernde Überwachung des Betriebes erheischt. Ob solche Voraussetzungen gegeben sind, hängt wesentlich von der Art des jeweiligen Unternehmens ab und lässt sich deshalb nicht allgemein festlegen, sondern ist unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände des Einzelfalles zu entscheiden. Dabei ist den Behörden bei der Auslegung des Begriffes der Standortgebundenheit ein gewisser Entscheidungsspielraum zu belassen (vgl. VB 91/0013 vom 23. August 1991, E. 4.b).

4.2.

Der Rekurrent beabsichtigt, einen Lagerhaltungs- und Transportbetrieb auf der betroffenen Parzelle in der Gewerbezone zu realisieren. Das Unternehmen soll rund um die Uhr Dienstleistungen im Bereich Lagern, Bereitstellen, Verpacken und Transportieren etwa von Ersatzteilen für Maschinen oder Ersatzgeräte anbieten. Dabei sollen die Abnehmer zur Hauptsache aus Unternehmen bestehen, die in Schicht- und Nachtarbeit tätig seien. Bei Störungen oder Defekten an Maschinen von weiteren Dritten, sollen diese unverzüglich mit den entsprechenden Ersatzteilen bzw. -geräten beliefert werden können bzw. die Teile oder Geräte sollen umgehend zur Abholung bereitgestellt werden können.

Damit sollen – wie auch der Rekurrent vorbringt – Tätigkeiten, welche die Drittunternehmen grundsätzlich selbst vornehmen müssten, wie das Lagern von Ersatzgeräten oder -teilen, die bei Bedarf unverzüglich zur Verfügung stehen müssen, an das Unternehmen des Rekurrenten ausgelagert werden. Auslöser für das Tätigwerden des rekurrentischen Unternehmens können damit durchaus Ereignisse sein, welche eine "betriebstechnisch bedingte" Anwesenheit von Personen am Betriebsort über die normalen Arbeitszeiten hinaus rechtfertigen würden. Diese Ereignisse entstehen indes bei den Dritten und sind nicht ohne weiteres dem rekurrentischen Unternehmen zurechenbar, zumal es von der Art des jeweiligen konkreten Drittbetriebs abhängt, ob die Voraussetzung der aus betriebstechnischen Gründen zwingend erforderlichen Anwesenheit von Personen am Betriebsort erfüllt ist. Ob dies in sämtlichen – insb. auch künftigen – Fällen zutrifft, kann nicht sichergestellt werden. Solches würde eine laufende Neubeurteilung der Sachlage voraussetzen, was angesichts des grossen Kontrollbedarfs nicht umsetzbar wäre. Für die Zulassung von Wohnungen für Betriebsangehörige in Industrie- und Gewerbezone ist im Lichte des prinzipiellen Ausschlusses der Wohnnutzung in solchen Zonen sowie der restriktiven Gewährung von entsprechenden Ausnahmen ein enger Konnex zwischen der Ursache, welche die Anwesenheit von Personen am Betriebsort über die normalen Arbeitszeiten hinaus als "betriebstechnisch bedingt" erscheinen lässt, und dem fraglichen Standort der Wohnung in der Industrie- oder Gewerbezone voraussetzen. Dieser Konnex ist nicht gegeben, wenn – wie vorliegend vom Rekurrenten angedacht – allfällige betriebstechnische Gründe Dritter zur Begründung der Standortgebundenheit einer Betriebswohnung auf seinem Grundstück in der Gewerbezone herangezogen würden. Es mangelt diesfalls an

der in § 56 Abs. 4 PBG verlangten *direkten* Betriebsnotwendigkeit (vgl. hierzu BRGE II Nr. 0004/2022, E. 2.4, in BEZ 2022 Nr. 4).

Dass das beabsichtigte rekurrentische Unternehmen seine Dienstleistung rund um die Uhr und mit kurzer Reaktionszeit anbieten möchte, ändert daran nichts, auch wenn es aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Einsätze ökonomisch und betrieblich sinnvoller erscheinen mag, wenn Mitarbeiter unmittelbar am Betriebsort eine Wohnung beziehen würden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um betriebstechnische, sondern um konzeptionelle, d.h. der Zweckmässigkeit des rekurrentischen Unternehmens dienende Gründe, welchen mit einer entsprechenden Organisation des Betriebs (etwa mittels Schichtbetrieb) zu begegnen wäre.

Im Übrigen wird vom Rekurrenten auch nicht dargetan, dass sich das ange-dachte Betriebskonzept nicht auch mit einer Wohnung in den umliegenden Wohngebieten von X oder in der nahe gelegenen Gemeinde Y umsetzen lässt.

4.3.

Soweit der Rekurrent ferner einen Anspruch auf Bejahung der Vorentscheidfrage daraus ableitet, dass auf der Nachbarsparzelle in derselben Gewerbezone eine Betriebsleiterwohnung bewilligt worden sei, ist festzuhalten, dass wie erwähnt die konkreten Umstände des Einzelfalles entscheidend sind für die Frage, ob die Voraussetzungen für die Bejahung der Standortgebundenheit gegeben sind. Der Rekurrent vermag nicht darzutun, dass es sich hierbei um vergleichbare Fälle handelt.

Ebenso wenig lässt sich die Bejahung der rekurrentischen Vorentscheidfrage auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht stützen. Ein daraus abgeleiteter Anspruch wird ausnahmsweise anerkannt, wenn eine ständige rechtswidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt und die Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenke (BGE 134 V 34 E. 9; BGr 2C_49/2008 vom 25. September 2009, E. 5.6). Dass diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt sind, wird vom Rekurrenten nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich.

Schliesslich ist keine ungenügende Sachverhaltsermittlung durch die Vorinstanz feststellbar, wenn diese im angefochtenen Entscheid zum Schluss

kommt, dass vom Rekurrenten nicht aufgezeigt wurde, wieso die zu erbringenden Dienstleistungen regelmässig – und nicht nur im Ausnahmefall – und nicht in einer digitalisierten Form erbracht werden könnten. Dabei handelt es sich schlichtweg um eine Formulierung im Rahmen der materiellen Prüfung der rekurrentischen Anfrage und nicht um die Feststellung, dass der sich aus den Akten ergebende Sachverhalt keine Prüfung zulässt. Im Übrigen ist auch nicht erkennbar, dass die Gesuchsunterlagen nicht sämtliche für die Beantwortung der gestellten Vorentscheidfrage notwendigen Angaben über das beabsichtigte Unternehmen beinhalten. Vielmehr war und ist ohne weiteres klar, worin das beabsichtigte Betriebskonzept liegen soll.

4.4.

Die Vorinstanz hat damit im Ergebnis zu Recht die mangelnde Vereinbarkeit einer Betriebsleiterwohnung im Zusammenhang mit dem angedachten Betriebskonzepts auf dem rekurrentischen Grundstück in der Gewerbezone GZ mit § 56 Abs. 4 PBG sowie Art. 21 BZO festgestellt. Demgemäss hat sie die vom Rekurrenten gestellte Vorentscheidfrage zu Recht verneint.

5.

Der Rekurs ist damit abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 4'000.-- festzusetzen.

Beim vorliegenden Verfahrensergebnis steht dem Rekurrenten die beantragte Umtriebsentschädigung von vornherein nicht zu.

