

Von Nachbarn angefochten war eine Bauschuttzubereitungsanlage mit Kiesumschlagplatz auf einem Betriebsareal mit einer Fläche von rund 5000 m<sup>2</sup> in einer nur mässig störende Betriebe zulassenden Gewerbezone mit der Empfindlichkeitsstufe (ES) III. Vorgesehen war eine Einwandung des Betriebsareals, nicht jedoch eine Einhausung der Bauschuttzubereitungsanlage. Nebst den Zubereitungsverfahren sollte das Areal auch der Lagerung verschiedener Materialien wie Strassenabruch, Betonabruch und Mischabruch dienen. Das Bauvorhaben bedurfte gemäss Ziffer 40.7 Anhang UVPV einer Umweltverträglichkeitsprüfung, da mehr als 1000 t Abfall pro Jahr verwertet werden sollten. Die Nachbarn bestritten die Zonenkonformität des Bauvorhabens.

Aus den Erwägungen:

4.2. Zu prüfen ist die Zonenkonformität des geplanten Betriebes. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Zulassung von höchstens mässig störenden Betrieben in der Gewerbezone der Gemeinde X der Bewilligung des streitbetroffenen Betriebes entgegensteht. Dies verlangt eine Auslegung des Begriffes «mässig störend».

Das kantonale Recht regelt die Industrie- und Gewerbebezonen in §§ 56 f. PBG. Danach sind Industrie- und Gewerbebezonen in erster Linie für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transportes bestimmt (§ 56 Abs. 1 PBG). In Abs. 2 wird die Zulässigkeit weiterer, hier nicht interessierender Nutzungen (etwa Wohlfahrtseinrichtungen oder kleinere Läden für den täglichen Bedarf der Beschäftigten) geregelt. Nach Abs. 3 kann die Bau- und Zonenordnung auch Handels- und Dienstleistungsgewerbe zulassen; aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen kann sie bestimmte Betriebsarten ausschliessen. Schliesslich regelt Abs. 4 die Zulässigkeit von Wohnungen in den Industrie- und Gewerbebezonen; erlaubt sind solche für standortgebundene Betriebsangehörige. Zudem kann die Bau- und Zonenordnung provisorische Gemeinschaftsunterkünfte für vorübergehend angestellte Personen zulassen. Gemäss § 57 PBG kann die Bau- und Zonenordnung Industrie- und Gewerbebezonen unterschiedlicher Einwirkungen ausscheiden. Betriebe, die unverhältnismässigen Verkehr auslösen, können stark störenden gleichgestellt werden.

Die Gemeinde X verfügt über eine einzige Gewerbezone (die Standortzone des Bauvorhabens). Nebst den Vorschriften über die Grundmasse und einer Begrüpfungsvorschrift (Art. 18 und 19 BZO) schreibt Art. 20 BZO vor, dass in der Gewer-

bezone nur mässig störende «Betriebe und Anlagen» gestattet sind (Abs. 1). Handels- und Dienstleistungsbetriebe sind erlaubt. Unzulässig sind Einkaufszentren (Abs. 2). Es gilt die Empfindlichkeitsstufe III (Abs. 3).

4.3. Die kantonalrechtlichen Kategorien «nicht störend», «mässig störend» und «stark störend» waren ursprünglich Begriffe der sogenannten planungsrechtlichen Immissionsvorschriften. Gemäss der Bestimmung von § 294 PBG in der Fassung vom 7. September 1975 galten, sofern die Bau- und Zonenordnung nichts anderes bestimmte, als zulässige Nutzweise in Kern- und Zentrumszonen: Wohnungen, Büros, Ateliers und Praxen, Läden, mässig störendes Gewerbe (lit. a); in Wohnzonen: Wohnungen, Büros, Ateliers und Praxen, Läden, nicht störendes Gewerbe (lit. b); in Industriezonen: Industrielle und gewerbliche Betriebe (lit. c). Gestützt auf diese Bestimmung wurde im Kanton Zürich in langjähriger Praxis eine verschiedenste Betriebe erfassende Kategorisierung in nicht, mässig und stark störende Betriebe geschaffen. So galten etwa Schneiderateliers als nicht störende und Schreinereien als mässig störende Betriebe. Damit wurde in einer typisierenden, der allgemeinen Erfahrung entsprechenden Umschreibung festgestellt, welche Betriebe auf Grund ihrer Immissionsstärke in einer Zone zugelassen bzw. verboten waren. Ob ein Betrieb auf Grund seiner konkreten Ausgestaltung mit seinen Immissionen tatsächlich störte, war demgegenüber bei der Anwendung der planungsrechtlichen Immissionsvorschriften unerheblich. Nebst diesen planungsrechtlichen Immissionsvorschriften war kumulativ die polizeiliche Immissionsvorschrift von § 226 PBG zu beachten (BRKE IV Nr. 14/1982 = BEZ 1982 Nr. 29; E. Brüngger, Bedeutung kantonalen und kommunalen Nutzungsvorschriften unter Berücksichtigung des Bundesumweltsrechts, PBG aktuell 2/1994, S. 5 ff., auch zum Folgenden).

Mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 1. September 1991 wurde die Bestimmung von § 294 altPBG aufgehoben. Nunmehr ist ausschliesslich in den die einzelnen Bauzonen definierenden Bestimmungen von §§ 50 ff. PBG festgehalten, in welchen Zonen nicht, mässig und stark störende Betriebe erlaubt sind bzw. durch die Bau- und Zonenordnung als zulässig erklärt werden können. Die die Industrie- und Gewerbebezonen betreffenden Vorschriften von §§ 56 und 57 PBG wurden bereits vorstehend wiedergegeben. In Wohnzonen sind mässig störende Betriebe zulässig, wenn sie die Bau- und Zonenordnung gestattet. Stark störende und solche, die unverhältnismässigen Verkehr auslösen, sind unzulässig (§ 52 Abs. 3 PBG). Nicht störende Betriebe sind in Wohnzonen schon von Gesetzes wegen erlaubt.

Ferner sind seit der Inkraftsetzung der eidgenössischen Lärmschutzverordnung am 1. April 1987 den einzelnen Nutzungszonen Empfindlichkeitsstufen zuzuordnen, die sich bei Bauzonen unter anderem danach richten, ob in der betreffenden Zone nur nicht störende oder auch mässig oder stark störende Betriebe erlaubt sind. Die Empfindlichkeitsstufen mussten bis spätestens 10 Jahre seit der Inkraftsetzung der Verordnung in den Bau- und Zonenordnungen festgesetzt werden; zuvor wurden sie einzelfallweise bestimmt (Art. 43 und 44 der Lärmschutzverordnung [LSV]).

4.4.1. Im Entscheid BGE 114 Ib 214 hat das Bundesgericht in einem Fall, in welchem das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich einer Betonaufbereitungsanlage mit der Begründung, es handle sich um einen in jener Gewerbezone unzulässigen stark störenden Betrieb, die Bewilligungsfähigkeit abgesprochen hatte, zum

Verhältnis solcher Vorschriften zum Bundesumweltschutzrecht Folgendes festgehalten:

Soweit sich der materielle Gehalt der kantonalrechtlichen Vorschriften über den Umweltschutz mit Bundesrecht decke oder weniger weit gehe als dieses, verliere das kantonale Recht seine selbständige Bedeutung; es behalte sie dort, wo es die bundesrechtlichen Bestimmungen ergänze oder – soweit erlaubt – verschärfe. In Bezug auf die Begrenzung der Umweltbelastung durch Luftverunreinigung und Lärm habe der Bundesrat in der Luftreinhalteverordnung und in der Lärmschutzverordnung bundesrechtliche Grundsätze aufgestellt und insbesondere Grenzwerte festgelegt. Immissionen seien demnach grundsätzlich nach diesen Vorschriften zu beurteilen. Insoweit gelte das frühere kantonale Recht nicht mehr, und es seien anstelle desselben die neuen bundesrechtlichen Vorschriften anzuwenden (E. 4a).

Im weiteren stellte das Bundesgericht fest, das Verwaltungsgericht habe das Bauvorhaben nicht nur aus vom Umweltschutzrecht des Bundes erfassten Gründen als übermässig störend und damit als in der Gewerbezone jener Gemeinde unzulässig erachtet. Das Verwaltungsgericht habe vielmehr noch weitere gegen diesen Betrieb sprechende Gründe angeführt. Es sei «nicht auszuschliessen», dass der kantonal- und kommunalrechtliche Begriff des mässig störenden Betriebes trotz des Bundesumweltschutzrechtes noch eine selbständige Bedeutung behalten habe. So beziehe sich das Umweltschutzrecht des Bundes nicht auf besondere städtebauliche Aspekte, wie sie gemäss den Zonenvorschriften für den Charakter einer Quartierbebauung massgebend sein könnten. Auch erfasse es nicht alle denkbaren Auswirkungen, die insbesondere ein Betrieb mit grossem Verkehrsaufkommen mit sich bringen könne (Parkierungsprobleme, Gefährdung der Fussgänger etc.). Ein Teil der vom Verwaltungsgericht erwähnten Sekundärimmissionen falle unter diese letztere, nicht vom Umweltschutzrecht des Bundes erfasste Störungskategorie. Es sei daher grundsätzlich nach wie vor denkbar, einen Betrieb mit der Begründung als unzulässig zu bezeichnen, er falle nicht mehr in die kantonalrechtliche Gruppe der mässig störenden, sondern in diejenige der stark störenden Betriebe, weil er nicht vom Umweltschutzrecht des Bundes erfasste starke Störungen bewirke.

Abschliessend stellte das Bundesgericht fest, die Frage, ob «der Begriff des nicht störenden Betriebes» im Sinne des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich und der Bauordnung neben dem Umweltschutzrecht des Bundes noch eine selbständige Bedeutung habe und welchen Inhalt dieser gegebenenfalls aufweise, brauche «nicht näher abgeklärt» zu werden, da die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen werde (E. 5).

4.4.2. Im vorstehend wiedergegebenen Entscheid nennt das Bundesgericht «besondere städtebauliche Aspekte» als Bewilligungsvoraussetzung, die unter dem Aspekt der Zulassung höchstens mässig störender Betriebe weiterhin eine Rolle spielen könnte. Im Entscheid BGE 117 Ib 147 ff., mit welchem das Bundesgericht einen Gebrauchtwagenhandel in einer Wohnzone mit Zulassung von nur nicht störenden Betrieben als zonenwidrig erkannte, hob das Bundesgericht wie zuvor schon das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich «die Bewahrung des Wohnquartiercharakters» und damit einen «städtebaulich-ästhetischen Aspekt» als massgebliche Kriterien hervor (E. 2d cc). Damit sind raumplanerische, die Zonenkonformität beschlagende und damit in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone und Gemeinde

(Art. 75 Abs. 1 Satz 2 der Bundesverfassung [BV]) fallende Aspekte und Ziele angesprochen. Solche konnten zwar auch schon mit den zonenbedingten Immissionsvorschriften verfolgt werden. Für die Einteilung in nicht, mässig und stark störende Betriebe waren indes weitestgehend das Lärmpotential und allenfalls auch noch das Luftverunreinigungspotential massgebend. Ein nicht störendes Schneideratelier unterscheidet sich von einer mässig störenden Schreinerei hinsichtlich seiner raumrelevanten Auswirkungen vor allem durch das unterschiedliche Lärmaufkommen. Zur Unzulässigkeit eines Betriebes führte somit in erster Linie dessen generalisierend festgestelltes Lärmpotential bzw. der hierauf beruhende Ausschluss der betreffend Betriebsart aus einer bestimmten Zone. Deswegen wurden die fraglichen Vorschriften denn auch als planungsrechtliche (oder auch zonenbedingte) *Immissionsvorschriften* bezeichnet.

Mithin ist ein nach der Einführung des Bundesumweltschutzrechtes weiterhin geltender, nicht umweltschutzrechtlicher, sondern raumplanerischer Inhalt der fraglichen Vorschriften, der sich als solcher auch allgemein umschreiben lassen müsste, nicht ohne weiteres zu erkennen. Der Hinweis auf Sekundärimmissionen hilft kaum weiter, da das Bundesumweltschutzrecht auch auf diese anwendbar ist, sofern es sich um Einwirkungen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 USG handelt, was auf einen Grossteil von Sekundärimmissionen zutreffen dürfte. «Parkierungsprobleme» oder «Aspekte der Fussgängersicherheit» werden bereits durch zahlreiche Spezialvorschriften des Baurechts erfasst (§§ 242 ff. und 237 PBG).

4.4.3. Zur Beantwortung der Frage, welche Bedeutung der Zulassung von höchstens mässig störenden Betrieben in Industrie- und Gewerbezone nach Einführung des Bundesumweltschutzrechtes noch zukommt, sind auch die Wohnzonen in die Betrachtung mit einzubeziehen. Wohnzonen sind in erster Linie für Wohnbauten bestimmt (§ 52 Abs. 1 PBG). Die Wohnnutzung bildet demnach den primären Zonenzweck. Zur Wahrung dieses Zonenzweckes dürfen gewerbliche Nutzungen nur dann bewilligt werden, wenn sie mit der Wohnnutzung vereinbar sind (vgl. statt vieler VB.93.0143 = RB 1994 Nr. 73, auch zum Folgenden). Sind in einer Wohnzone gemäss Bau- und Zonenordnung nur nicht störende Betriebe erlaubt (indem die Bau- und Zonenordnung mässig störende Betriebe nicht zulässt), sind unbesehen der von einem Betrieb ausgehenden Immissionen erhöhte Anforderungen an diese Vereinbarkeit zu stellen, welche sich etwa dahingehend umschreiben lassen, dass Betriebe ihrem Wesen nach in die Wohnzone passen müssen. Damit wird die Zonenkonformität enger umschrieben, als wenn auch mässig störende Betriebe gestattet wären. Dergestalt können die Gemeinden den Wohnzonen einen «raumplanerischen Schutz» vor gewerblicher Nutzung verschaffen, der über den Immissionsschutz des Bundesumweltschutzrechtes hinausgeht. Nur, aber immerhin insoweit kommt dem Begriff des nicht störenden Betriebes bzw. der Zulassung ausschliesslich solcher Betriebe eine weiterhin zu beachtende selbständige Bedeutung zu. Dies gilt im Übrigen nicht nur in der Wohnzone, sondern auch in den andern (auch) dem Wohnen dienenden Bauzonen, also in Quartierhaltungszonen oder in Kernzonen, in denen mit der Bau- und Zonenordnung ebenfalls nur nicht störende Betriebe zugelassen werden können (vgl. dazu etwa die Regelung von Art. 16, 24c und 41 je Abs. 1 und 2 der Bau- und Zonenordnung Zürich [BZO], nach welchen Bestimmungen in den genannten Zonen nur nicht störende Betriebe zugelassen sind, wenn ein Wohnanteil von 90 Prozent vorgeschrieben ist; andernfalls sind auch mässig störende Betriebe erlaubt). Ob nur Betriebe, die der Befriedigung der täglichen Bedürf-

nisse der Quartierbewohner dienen (was gegenüber der Anforderung, in eine Wohnzone zu «passen», eine engere Umschreibung bildet), in diesem Sinne als nicht störend einzustufen sind, kann hier offenbleiben. Ebenso ist hier nicht weiter zu prüfen, nach welchen Gesichtspunkten die Zonenkonformität von Betrieben in Wohnzonen, Quartiererhaltungszonen oder Kernzonen zu beurteilen ist, wenn dort auch mässig störende Betriebe zugelassen sind.

4.4.4. Demgegenüber kann der Zulassung nur mässig statt auch stark störender Betriebe in Industrie- und Gewerbebezonen keine vergleichbare Bedeutung zukommen. In diesen Zonen ist die Wohnnutzung (mit Einschränkungen) unzulässig (§ 56 Abs. 3 PBG), weswegen dort das Bedürfnis nach einem Schutz vor gewerblicher Nutzung, wie er gemäss den vorstehenden Ausführungen den dem Wohnen dienenden Zonen eigen ist, von vornherein nicht bestehen kann. Aus diesem Grunde sind denn auch Immissionen ideeller Art in Industrie- und Gewerbebezonen nicht von Bedeutung (VB.2007.00472, E.4.3 = BEZ 2007 Nr. 44), womit auch insoweit aus der Zulassung von nur mässig störenden Betrieben in Industrie- und Gewerbebezonen nichts abgeleitet werden kann.

Auch mit Bezug auf Industrie- und Gewerbebezonen sind zum einen – und wohl vor allem – physikalische Immissionen wie Lärm, Luftverunreinigungen und Erschütterung zu begrenzen. Diese Einwirkungen werden vollumfänglich vom Bundesumweltschutzrecht erfasst. Hierbei kann der kommunale Gesetzgeber den Schutz vor Lärm durch die Ausscheidung von Industrie- und Gewerbebezonen unterschiedlicher Einwirkungen (§ 57 Satz 1 PBG; Randtitel: «Schutz gegen Einwirkungen») näher regeln, indem er die Empfindlichkeitsstufe III oder IV festsetzt (Art. 43 Abs. 1 lit. c und d LSV). Ferner kann er Betriebe, die unverhältnismässigen Verkehr auslösen, zulassen oder untersagen (§ 57 Satz 2 PBG), während solche Betriebe in Wohnzonen von Gesetzes wegen ausgeschlossen sind (§ 52 Abs. 3 PBG).

Darüber hinaus kann auch bezüglich Industrie- und Gewerbebezonen ein Bedürfnis bestehen, die zulässigen Nutzungen auch aus raumplanerischer Sicht zu beschränken. Hierfür wurde mit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 Abs. 3 von § 56 PBG (Randtitel: «Nutzweise»), welche den Gemeinden zuvor nur erlaubte, mit der Bau- und Zonenordnung in Industrie- und Gewerbebezonen Handels- und Dienstleistungsbetriebe zuzulassen oder nicht, um die Befugnis erweitert, mit der Bau- und Zonenordnung aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen bestimmte Betriebsarten auszuschliessen. Dies betrifft zum einen «Arten» von Handels- und Dienstleistungsbetrieben (sofern diese grundsätzlich zugelassen werden) und zum andern auch «Arten» industriell-gewerblicher Betriebe (VB.2001.00278, E. 5 = BEZ 2002 Nr. 44). Damit wurde dem kommunalen Gesetzgeber ein umfassendes, alle raumplanerischen Aspekte abdeckendes Instrument zur Verfügung gestellt, unerwünschte Nutzungen zonen- oder gebietsweise zu untersagen; sei dies zum Schutz der betreffenden Zone selbst, sei dies zum Schutze ihrer Umgebung. Jedenfalls seit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 richtet sich die Zonenkonformität in Industrie- und Gewerbebezonen somit nur mehr nach § 56 Abs. 3 PBG bzw. nach den auf diese Kompetenznorm abgestützten Nutzungsvorschriften. Mit den Vorschriften über die Zulassung von mässig oder stark störenden Betrieben wird somit einzig noch die Empfindlichkeitsstufe III oder IV indiziert. Eine darüber hinaus gehende raumplanerische Bedeutung – die zu den gestützt auf § 56 Abs. 3 PBG erlassenen, ihrerseits raumplanerisch motivierten Normen hinzutreten würde – ist demgegenüber

auch nicht ansatzweise zu erkennen. Erst recht lässt sich eine solche Bedeutung nicht generalisierend klar umschreiben, was im Lichte des Legalitätsprinzips indes zu verlangen wäre. Da, wie vorstehend schon erwähnt, die Empfindlichkeitsstufen spätestens seit Ablauf der Übergangsfrist von 10 Jahren seit Inkrafttreten der Lärm-schutzverordnung (am 1. April 1987) nicht mehr einzelfallweise zu bestimmen, sondern in der Bau- und Zonenordnung festzusetzen sind (Art. 44 und 50 LSV), kommt den Vorschriften über die Zulassung von mässig oder stark störenden Betrieben in Industrie- und Gewerbe-zonen (bei angepasster Bau- und Zonenordnung) demnach überhaupt keine Bedeutung mehr zu.

4.4.5. In ihrer Bau- und Zonenordnung hat die Gemeinde X von der vorstehend thematisierten, mit § 56 Abs. 3 PBG eingeräumten Legiferierungskompetenz Gebrauch gemacht, indem sie mit Art. 20 Abs. 2 BZO Handels- und Dienstleistungs-betriebe zugelassen, aber Einkaufszentren ausgeschlossen hat. Auf den Ausschluss industriell-gewerblicher Betriebe irgendwelcher Art hat sie demgegenüber gänzlich verzichtet. Damit sind in der Gewerbezone der Gemeinde X alle Arten von Handels- oder Dienstleistungsbetrieben ausser Einkaufszentren und ausnahmslos alle Arten von industriell-gewerblichen Betrieben zonenkonform.

Mithin ist die projektierte Bauschuttzubereitungsanlage in der Gewerbezone der Gemeinde X zonenkonform. Mit dieser Einstufung hat sich die Vorinstanz klar innerhalb des ihr zustehenden Ermessensspielraumes gehalten. Insoweit ist die Bau-bewilligung zu schützen.