

BRKE III Nr. 0064/2010 vom 5. Mai 2010 in BEZ 2010 Nr. 45

(Bestätigt mit VB.2010.00305 vom 8. September 2010.)

---

2. Beim streitbetroffenen Gebäude handelt es sich um ein aus vorgefertigten Teilen bestehendes, ab- und wiederaufbaubares Gebäude, das zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung auf einem andern Grundstück in der Wohnzone mit Gewerbebeleuchtung WG 60 stand. Der Rekurrent betreibt bzw. betrieb dort einen Service für Wohnwagen und Wohnmobile. Nunmehr will er das Gebäude in redimensionierter Form am geplanten neuen Standort in der Wohnzone W 40 aufstellen und dort seinen Betrieb weiter führen, weil er auf dem ursprünglichen Grundstück nicht weiter verbleiben kann. Die Vorinstanz hat die Bewilligung für das Projekt mit der Begründung mangelnder Zonenkonformität verweigert. (...)

4.1 Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a des Raumplanungsgesetzes (RPG) müssen Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen.

Wohnzonen sind gemäss § 52 PBG in erster Linie für Wohnbauten bestimmt; dieser Nutzweise zugerechnet werden auch Arbeitsräume, die mit einer Wohnung zusammenhängen und in einem angemessenen Verhältnis zur eigentlichen Wohnfläche stehen (Abs. 1). Mässig störende Betriebe sind gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt; stark störende und solche, die unverhältnismässig Verkehr auslösen, sind unzulässig (Abs. 3).

In den Wohnzonen W 40 und W 60 der Gemeinde X gilt gemäss Art. 20 Abs. 1 BZO ein Wohnanteil von 75 Prozent der Gesamtnutzfläche. Mässig störende Betriebe erklärt die Bau- und Zonenordnung in diesen Zonen als unzulässig. Demnach sind in der Zone W 40, in der das Baugrundstück liegt, einzig nicht störende Betriebe in einem Umfang von 25 Prozent der Gesamtnutzfläche gestattet.

4.2.1 Die kantonalrechtlichen Kategorien «nicht störend», «mässig störend» und «stark störend» waren ursprünglich vor allem, wenn auch nicht ausschliesslich, Begriffe immissionsrechtlichen Gehaltes. Gemäss § 294 des Planungs- und Baugesetzes 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, welchen Betrieben welches Immissionspotential zuzuordnen war, und wurden diese Betriebe mit den planungsrechtlichen Immissionsvorschriften in den einzelnen Zonen als nicht, mässig oder stark störende Betriebe zugelassen oder untersagt. Ob ein Betrieb auf Grund seiner konkreten Immissionen effektiv störte, war demgegenüber im Rahmen der kumulativ erfolgenden Anwendung der polizeilichen Immissionsvorschrift von § 226 PBG zu beurteilen (BRKE IV Nr. 14/1982 = BEZ 1982 Nr. 29; E. Brüngger, Bedeutung kantonaler und kommunaler Nutzungsvorschriften unter Berücksichtigung des Bundesumweltschutzes, 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.

Mit der Einführung des Bundesumweltschutzrechtes haben kantonale Bestimmungen, soweit sie dem Immissionsschutz dienen, ihre selbständige Bedeutung verloren. Nachdem der Bundesrat mit der Luftreinhalteverordnung und der Lärmschutzverordnung bundesrechtliche Vorschriften aufgestellt und insbesondere auch Grenzwerte festgelegt hat, sind die betreffenden Immissionen nur mehr nach diesen Regeln zu beurteilen (BGE 114 Ib 214 ff., E. 4a). Dementsprechend verbleibt den Bestimmungen über die Zulässigkeit von nicht, mässig und stark störenden Betrieben nur noch ein raumplanerischer, d.h. die Zonenkonformität beschlagender Gehalt, unter welchem Aspekt diese Vorschriften weiterhin beachtlich sind.

4.2.2 Wohnzonen sind in erster Linie für Wohnbauten bestimmt. Die Wohnnutzung bildet den primären Zonenzweck. Betriebliche Nutzungen dürfen demnach nur dann bewilligt werden, wenn sie mit diesem Zweck zumindest vereinbar sind.

Erlaubt eine Gemeinde in einer Wohnzone nur nicht störende Betriebe, sind an diese Vereinbarkeit offenkundig höhere Anforderungen zu stellen, als wenn auch mässig störende Betriebe zugelassen wären. Andernfalls käme der besagten Unterscheidung keinerlei (raumplanungsrechtlicher) Regelungsgehalt zu und diene sie nur noch der Zuordnung der Empfindlichkeitsstufe gemäss Art. 43 der Lärmschutzverordnung (LSV). Dies anzunehmen fällt schon im Lichte des vorstehend Gesagten ausser Betracht. Überdies knüpft zwar Art. 43 LSV an die Unterscheidung in nicht, mässig und stark störende Betriebe an; die Empfindlichkeitsstufen lassen sich indes auch nach andern Kriterien festsetzen (vgl. etwa Art. 3 Abs. 2 und 3 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich), so dass kommunale Bestimmungen über die Zulassung von nicht, mässig oder stark störenden Betrieben nicht schon von Bundesrechts wegen erforderlich sind.

Besagte erhöhte Anforderungen an die Vereinbarkeit einer betrieblichen Nutzung mit Wohnnutzung lassen sich dahingehend umschreiben, dass Betriebe ihrem Wesen nach einwandfrei in eine Wohnzone passen müssen. In Lehre und Rechtsprechung wird für Wohnzonen, in denen nur nicht störende Betriebe zugelassen werden, verlangt, dass ein funktionaler Zusammenhang zwischen dem Betrieb und der Wohnzone bestehen muss, indem der betreffende Betrieb der Befriedigung der täglichen Bedürfnisse der Quartierbevölkerung dient und damit für die Quartierbewohner eine bestimmte notwendige Funktion hat. Die Postulierung eines solchen funktionalen Zusammenhanges als zwingende Voraussetzung für die Bejahung der Zonenkonformität erscheint indes nicht unproblematisch. So ist nur schwer zu erkennen, weshalb einem Antiquariat, einem Gourmetrestaurant oder einer Hypnotiseurpraxis auf Grund ihrer spezialisierten, die täglichen Bedürfnisse und das Einzugsgebiet des Quartiers überschreitenden Angebote die Einstufung als nicht störender Betrieb verwehrt bleiben sollte, während eine Buchhandlung, ein Quartierrestaurant oder eine Hausarztpraxis wohl allesamt als der Befriedigung der täglichen Bedürfnisse der Quartierbevölkerung dienende und damit nicht störende Betriebe eingestuft werden können. In umgekehrter Hinsicht kann hingegen gesagt werden, dass dann, wenn ein Betrieb der Quartiersversorgung dient, dieser deswegen als nicht störend einzustufen ist (vgl. zum Ganzen B. Waldmann/P. Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 22 Rz. 20 f.; RB 1994 Nr. 73; BRKE II Nrn. 0112 - 0117/2008 vom 17. Juni 2008, E. 4 ff. = BEZ 2008 Nr. 56; [www.brk.zh.ch](http://www.brk.zh.ch)).

4.3 Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Betrieb im Sinne der Bau- und Zonenordnung zonenkonform ist, kommt den Gemeinden ein qualifizierter Beurteilungsspielraum zu, bei dessen Überprüfung sich die Rekursinstanz Zurückhaltung auferlegt. Sie schreitet somit nur im Falle einer klar unvertretbaren Wertung ein (vgl. A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 20 Rz. 17 ff.).

4.4 Als Auslegungshilfe ist vorliegend die in der Bau- und Zonenordnung enthaltene Wegleitung heranzuziehen. Diese hält zu Art. 20 BZO fest:

«Als zulässige Nutzweisen gelten in den Wohnzonen Wohnungen, Büros, Ateliers und Praxen, Läden sowie nicht störende Gewerbe. Solche sind nach der Praxis der Verwaltungsjustiz-Behörden beispielsweise: Bäckereien; Schuhmachereien; Coiffeurläden; Schneiderateliers; Ateliers für technische und graphische Berufe; kleinere kaufmännische Betriebe; ärztliche Praxisräume; Lagerräume, bei denen das Lagergut zu keiner intensiven Ein- und Ausladetätigkeit führt; Ladengeschäfte; Ateliers für stille Berufe; Gaststätten (Immissionsvorbehalte); Tennisanlagen (ohne Turniere); Transformerstationen.»

Damit greift die Gemeinde auf die vorstehend erwähnte Bestimmung von § 294 lit. b altPBG zurück. Darüber hinaus wird aus der exemplifizierenden Aufzählung offensichtlich, dass mit der Bau- und Zonenordnung keineswegs nur der täglichen Quartiersversorgung dienende Betriebe zugelassen werden sollen. Schneiderateliers oder «Ateliers für technische und graphische Berufe» dienen anders als etwa eine Bäckerei kaum nur der Befriedigung der täglichen Bedürfnisse, und deren Kundschaft dürfte in der Regel quartierübergreifend angesiedelt sein. Bezüglich der Lagerräume lässt die einschränkende Umschreibung

«ohne intensive Ein- und Ausladetätigkeit» von vornherein jeden Bezug zur Quartiersversorgung vermissen, und die «Ladengeschäfte» und «Ateliers für stille Berufe» und Gaststätten werden diesbezüglich auch nicht weiter spezifiziert. Hingegen ist solchen Betrieben eigen, dass sie – jedenfalls bei eher geringer Grösse – in aller Regel gut in eine Wohnzone passen und dort nicht stören.

4.5.1 Mit Bezug auf den vorstehend zur Beurteilung stehenden Betrieb ist vorab auf die Ausführungen des Rekurrenten in seiner Rekursschrift zu verweisen. Danach betreibt er einen Service für Wohnwagen und Wohnautos, und zwar nur für den Wohnteil der Wohnautos, ohne Autoreparaturen und ohne Karosseriearbeiten. Der Rekurrent repariert gemäss seiner eigenen Darstellung etwa Wasserhähne, Wasserpumpen oder Beleuchtungen oder montiert Fenster. Laut einem Flugblatt, welches der Rekurrent am Augenschein zu den Akten gegeben hat, bietet er unter anderem Folgendes an: Ersetzen oder Reparieren von Fenstern oder Dachhauben, Montage von Sonnenstoren, Satellitenanlagen oder Veloträger, Einbau von Solaranlagen und Heizungen, Abdichten undichter Stellen.

Das geplante Gebäude besteht in der geplanten Form aus einer Einstellhalle/Werkstatt mit einer Grundfläche von 7,16 m x 7,6 m und aus einem zwei Räume aufweisenden, im Plan mit «Büro Lager Geräte» angeschriebenen Trakt mit einer Grundfläche von 3,05 m x 4,85 m. Die Einstellhalle ist werkhallentypisch mit Falttören und grossen Fenstern geplant. Der Vorplatz zwischen Halle und Strasse soll mit Verbundsteinen gepflastert werden und eignet sich damit zum Abstellen von zu wartenden oder reparierenden Wagen.

4.5.2 Das Gebäude und seine Nutzung weisen offenkundig den Charakter einer Werkstatt und nicht eines Ateliers auf. Es sollen dort Tätigkeiten ausgeübt werden, die nicht mehr dem Bild eines stillen Gewerbes entsprechen, wie es etwa bei einem Schneideratelier oder einem graphischen Atelier der Fall ist, welche zwanglos auch in einer hierzu umgenutzten Wohnung eingerichtet werden könnten. Der Betrieb ist auch dann als eine mechanische Werkstatt einzuordnen, wenn dort keine Automotoren und Autokarosserien, sondern Wohnwagen und die Wohnteile von Wohnmobilen repariert, erneuert, ausgebaut und ergänzt werden. Damit liegt ein Betrieb vor, der von seiner Art her in eine Gewerbezone, in eine Mischzone oder vielleicht auch in eine Wohnzone, in der auch mässig störende Betriebe zulässig sind, passen würde, gewiss aber nicht in eine Zone, in der nur nicht störende Betriebe zulässig sind, lässt doch diese Einschränkung – sofern nicht schon das Kriterium der Quartiersversorgung nicht zum Tragen kommt – keinerlei raumplanerische Unverträglichkeit des Betriebes mit der Wohnnutzung zu. Der Rekurrent mag zwar mit seiner am Augenschein geäusserten Bemerkung, ein Quartierladen würde mehr Verkehr produzieren als sein Betrieb, nicht Unrecht haben. Anders als der rekurrentische Betrieb kann indes ein Quartierladen für sich in Anspruch nehmen, der Quartiersversorgung zu dienen, womit er dank dieser Funktion als nicht störend gilt.

Zu Recht nichts ableiten will der Rekurrent offenbar aus dem Umstand, dass ein Mindestwohnanteil von 75 Prozent besteht. Dies dient vor allem dem Schutz der Wohnnutzung vor Verdrängung durch Nichtwohnnutzung und sagt nichts darüber aus, welche Arten betrieblicher Nutzung im Rahmen der verblei-

benden 25 Prozent Nutzfläche zulässig sind. Allerdings wäre, wenn das Vorhaben nicht schon an der Voraussetzung der Zonenkonformität scheiterte, zu prüfen gewesen, ob auf Grund von Art. 20 BZO ein rein gewerblich genutztes Gebäude in der Standortzone überhaupt zulässig ist.

Keine Rolle für die Frage der Zonenkonformität vermag schliesslich zu spielen, wie lange der Rekurrent die fragliche Nutzung auf dem Baugrundstück ausüben gedenkt.

4.6 Demnach erweist sich der vorinstanzliche Bauabschlag als vertretbar; er ist somit zu schützen.