



G.-Nr. R4.2020.00059  
BRGE IV Nr. 0141/2020

**Entscheid vom 24. September 2020**

Mitwirkende      Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Urs Hany, Baurichter Alexander Seiler, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen      **Rekurrentin**  
W. AG [...]  
vertreten durch [...]

gegen      **Rekursgegner**  
1. Baubehörde X [...]  
vertreten durch [...]  
2. Islamischer Kulturverein X [...]  
vertreten durch [...]

betreffend      Beschluss der Baubehörde X [...]; Baubewilligung für Neubau Kultur- und Begegnungszentrum [...]

---

**hat sich ergeben:**

**A.**

Mit Beschluss vom [...] erteilte die Baubehörde X dem Islamischen Kulturverein X die baurechtliche Bewilligung für den Neubau eines Kultur- und Begegnungszentrums auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der S.-Strasse 1 in X.

**B.**

Gegen diesen Entscheid erhob die W. AG mit Eingabe vom 6. April 2020 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des Entscheides unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegner. Eventualiter sei der Bauentscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, verbunden mit der Anweisung, beim privaten Rekursgegner vorab ein Mobilitätskonzept einzuholen. Subeventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, das von ihr zu gegebener Zeit allenfalls genehmigte Mobilitätskonzept der Rekurrentin in Form einer anfechtbaren Verfügung zuzustellen.

**C.**

Mit Verfügung vom 9. April 2020 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

**D.**

Mit Eingabe vom 14. Mai 2020 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses unter Kostenfolge zulasten der Rekurrentin.

Der private Rekursgegner beantragte mit Eingabe vom 12. Mai 2020 ebenfalls die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

## **E.**

Mit Replik vom 11. Juni 2020 bzw. Dupliken vom 6. Juli 2020 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

## **F.**

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

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

#### **1.**

Die Rekurrentin ist Eigentümerin der dem Baugrundstück unmittelbar benachbarten Parzellen Kat.-Nrn. 2, 3 und 4. Sie rügt mit ihrem Rekurs eine fehlende Zonenkonformität und eine unzureichende Erschliessung. Aufgrund der engen räumlichen Beziehung und der vorgebrachten Rügen ist sie zur Rekuserhebung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) legitimiert. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

#### **2.**

Das Baugrundstück Kat.-Nr. 1 liegt in der Industriezone I2 (Empfindlichkeitsstufe IV) gemäss Bau- und Zonenordnung von X (BZO). Geplant ist der Neubau eines Kultur- und Begegnungszentrums mit Gewerbeflächen, Schulungsräumen, Vereinslokal und Gebetsraum, einer Tiefgarage mit 25 Parkplätzen und sechs Autoabstellplätzen im Freien. Im Begegnungszentrum sollen diverse Aktivitäten durchgeführt werden, u.a. die regulären Gebete (fünf Mal täglich), soziale Begegnungen und Religionsunterricht. An den Gebeten sollen von Montag bis Donnerstag bis zu 40 Personen teilnehmen. Am Freitag wird mit 150-200 und zum Mittagsgebet am Sonntag mit 100-150 Personen gerechnet. Während des Fastenmonats Ramadan wird für die Abend- und Nachtgebete von 50-100 Gläubigen ausgegangen.

An zwei islamischen Festtagen pro Jahr sollen sich bis ca. 300 Personen zur Verrichtung der Pflichtgebete jeweils in den frühen Morgenstunden versammeln. Der Religionsunterricht finde jeweils am Sonntagvormittag statt. Sodann würden Führungen mit unterschiedlicher Teilnehmerzahl durchgeführt. Das Vereinslokal (Restaurantbereich und Küche) diene ausschliesslich der Verpflegung der Mitglieder des Zentrums.

### **3.**

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

### **4.1.**

Die Rekurrentin macht zunächst die fehlende Zonenkonformität geltend. Industrie- und Gewerbezone seien in erster Linie für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports bestimmt (§ 56 Abs. 1 PBG). Eine Moschee bzw. ein islamisches Kulturzentrum, das gemeinnützigen und religiösen Zwecken diene, sei nach der Rechtsprechung kein Betrieb oder Gewerbe (VB.2001.00277 vom 31. Januar 2002, E. 4b; BRKE IV. Nr. 0185/2005 in BEZ 2008 Nr. 18, E. 6.2.2.). Zudem ergebe sich aus der Unterteilung der Arbeitsplatzzone in die Arbeitsplatzzone G, die Gewerbezone I1 und die Industriezone I2 gemäss Art. 1 Abs. 1 BZO und der jeweiligen Lärmempfindlichkeitsstufen, dass die Industriezone I2 primär der (Schwer-)Industrie und weiteren stark störenden Betrieben vorbehalten sei. Der Konflikt zwischen den ruhebedürftigen Gläubigen und den stark lärmverursachenden Produktionsbetrieben in der Umgebung sei vorprogrammiert. Es sei zu bezweifeln, dass die Lärmvorschriften (Immissionsgrenzwerte) für das geplante Bauvorhaben bei sämtlichen lärmempfindlichen Räumen eingehalten würden. Hinzu komme, dass mit der Erstellung einer Moschee in der Industriezone potenziellen Industrie- und Gewerbebetrieben der Platz weggenommen werde. Mit Blick auf die immer rigideren Lärmvorschriften müssten die Industriezonen denjenigen Betrieben vorbe-

halten bleiben, welche auf einen solchen Standort in der Industriezone angewiesen seien. Ein islamisches Kulturzentrum könne in zahlreichen Nutzungszonen betrieben werden, namentlich in Wohn- und Quartiererhaltungszonen, in der Zentrumszone, der Zone für öffentliche Bauten und unter Umständen auch in der Kernzone. Das Bauvorhaben sei somit nicht auf einen Standort in der Arbeitsplatzzone angewiesen.

#### **4.2.**

Die Vorinstanz entgegnet, die BZO lasse in der Industriezone I2 auch Dienstleistungen zu. In den letzten Jahren seien in der Industriezone wiederholt Kultusbauten von Religionsgemeinschaften bewilligt worden. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung komme die in Art. 35 der Bundesverfassung (BV) zum Ausdruck gebrachte Verpflichtung zur umfassenden Berücksichtigung der Grundrechte, hier namentlich die Religionsfreiheit, insbesondere dann zum Tragen, wenn den rechtsanwendenden Behörden aufgrund offener Normen eigene Handlungsspielräume zukommen würden, namentlich wo Generalklauseln oder unbestimmte Gesetzesbegriffe die Zulässigkeit bestimmter Bauten regelten. Dies sei bei der Beurteilung der Zonenkonformität von Kultusbauten der Fall, sofern das kommunale Bau- und Zonenreglement keine klaren Vorgaben zur Zulässigkeit von Kultusbauten enthalte und die in der Gewerbezone zulässigen Nutzungen nicht eng umschrieben seien bzw. von der Gemeinde bisher in einem eher weiten Sinne gehandhabt worden seien (BGr 1C\_366/2009 vom 30. November 2009).

#### **4.3.**

Der private Rekursgegner bringt vor, gemäss Art. 59 BZO seien Dienstleistungen generell und ausnahmslos in sämtlichen Kategorien der als Arbeitsplatzzonen bezeichneten Industrie- und Gewerbezone zulässig. Eine Differenzierung der verschiedenen Arbeitsplatzzonen gelte nur betreffend die Zulässigkeit von stark störenden Betrieben. Daraus könne aber nicht abgeleitet werden, dass es in der Industriezone I2 hinsichtlich der Dienstleistungsbetriebe irgendwelche Einschränkungen gebe. Insbesondere kenne die BZO keinen Mindestanteil für stark störende Betriebe. Aus den von der Rekurrentin zitierten Entscheiden gehe lediglich hervor, dass ein Kultur- und Begegnungszentrum bezogen auf die Wohnzonen in der Stadt Zürich kein Betrieb im Sinne von § 52 PBG darstelle. Um welche Nutzung es sich rechtlich handle, werde nicht definiert. Es handle sich, so der private Re-

kursgegner weiter, weder um eine Wohn- noch um eine gewerbliche oder eine industrielle Nutzung. Vielmehr sei die Nutzung einer Dienstleistung gleichzustellen.

#### **4.4.**

Die Rekurrentin repliziert, die Gemeinden könnten gestützt auf § 56 Abs. 3 PBG in den Industriezonen nicht beliebige Dienstleistungstypen zulassen. Die Industriezone solle immissionsstarke Betriebe aufnehmen. Die Dienstleistungen müssten daher einen Bezug zur Industriezone aufweisen bzw. müssten in einem Zusammenhang zu den in § 56 Abs. 1 PBG für zulässig erklärten Betriebstypen stehen bzw. dem sekundären Sektor dienen.

#### **4.5.1.**

Beim Bau von Kulturräumen oder entsprechenden Umnutzungen sehen sich Glaubensgemeinschaften regelmässig mit dem Problem konfrontiert, dass die örtlichen Nutzungspläne keine besonderen (Bau-)Zonen für Sakralbauten vorsehen. Häufig sind nur die Bauten der Landeskirchen planerisch adäquat erfasst. Andere Religionsgemeinschaften müssen ihre Kultusstätten in unspezifischen Nutzungszonen errichten; es lassen sich kaum Grundstücke mit Zonenvorschriften finden, welche auf den spezifisch religiösen Verwendungszweck ausgerichtet sind. Sollen die Gebäude im Wohngebiet errichtet werden, begegnen die Gesuchsteller Befürchtungen der Anwohner bezüglich Lärmimmissionen und sie müssen allenfalls mit Vorurteilen gegenüber einem für die Mehrheit fremden Glauben rechnen (vgl. Regina Kiener, Mathias Kuhn, Die bau- und planungsrechtliche Behandlung von Kultusbauten im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, ZBI 104/2003, S. 618 und 626; Christoph Jäger, Kultusbauten im Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht, in: Bau und Umwandlung religiöser Gebäude, 2007, S. 112).

In X sind die kirchlichen Grundstücke der Landeskirchen (Art. 130 Kantonsverfassung [KV]) der Zone für öffentliche Bauten zugewiesen, soweit sie nicht in einer Kernzone gelegen sind. Die Liegenschaften von Freikirchen und anderer Religionsgemeinschaften finden sich – soweit feststellbar – hauptsächlich in Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung, daneben in der Zentrumszone Z4, in der Gewerbezone I1 und in der Kernzone.

#### **4.5.2.**

Industrie- und Gewerbezone sind in erster Linie für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports bestimmt (§ 56 Abs. 1 PBG). Zulässig sind ferner betriebs- und unternehmenszugehörige Verwaltungs-, Forschungs- und technische Räume, Wohlfahrtseinrichtungen, in ausgedehnten oder abgelegenen Industriezonen auch kleinere Läden für den täglichen Bedarf und sonstige den Beschäftigten nützliche Dienstleistungsgewerbe (Abs. 2). Die Bau- und Zonenordnung kann auch Handels- und Dienstleistungsgewerbe zulassen; aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen kann sie bestimmte Betriebsarten ausschliessen (Abs. 3). Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige sind gestattet; für vorübergehend angestellte Personen kann die Bau- und Zonenordnung provisorische Gemeinschaftsunterkünfte zulassen (Abs. 4).

Die BZO von X sieht drei "Arbeitsplatzzonen" vor: Die Arbeitsplatzzone G, die Gewerbezone I1 und die Industriezone I2 (Art. 1 Abs. 1 lit. e BZO). In Art. 59 BZO sind die jeweiligen Grundmasse und die Zulässigkeit von "Dienstleistungen", von provisorischen Gemeinschaftsunterkünften und von stark störenden Betrieben geregelt. Mit Ausnahme der stark störenden Betriebe, die in der Arbeitsplatzzone G unzulässig sind, sind die genannten drei Nutzungen in allen Arbeitsplatzzonen (G, I1, I2) erlaubt. In den im Zonenplan bezeichneten Ausschlussgebieten der Gewerbezone I1 sind nur mässig störende Betriebe zulässig. Die Lärmempfindlichkeitsstufen (ES) sind in einem Ergänzungsplan zum Zonenplan festgesetzt (Art. 2 Abs. 2 lit. i BZO) und nicht streng an die Zonenzuordnung geknüpft. In der vorliegenden streitbetroffenen Zone gilt die Empfindlichkeitsstufe IV.

#### **4.5.3.**

Offensichtlich handelt es sich beim streitigen Kultur- und Begegnungszentrum weder um einen industriellen oder gewerblichen Betrieb der Produktion noch um ein Handelsgewerbe. Es fragt sich allein, ob eine "Dienstleistung" vorliegt, welche laut Art. 59 Abs. 1 BZO gestützt auf § 56 Abs. 3 PBG in der Industriezone I2 erlaubt ist.

Bei Art. 59 Abs. 1 BZO handelt es sich um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht. Der Begriff "Dienstleistungsgewerbe" stammt indes aus dem "Zonenrecht" des PBG und stellt wie auch die Begriffe "Wohnen"

(§ 52 PBG), "Gewerbe" und "Industrie" einen kantonalrechtlichen Begriff dar. Die Gemeinden können keine von den Definitionen des PBG abweichende Zonen definieren. Insofern besteht kein Raum für eine eigene Definition des Begriffs "Dienstleistungsgewerbe" durch die Gemeinde und steht ihr diesbezüglich keine Autonomie zu (vgl. VB.2018.00486 vom 7. Februar 2019, E. 3.3.). Daraus folgt zunächst, dass mit dem in Art. 59 Abs. 1 BZO verwendeten Begriff "Dienstleistungen" nichts Anderes als "Dienstleistungsgewerbe" im Sinne von § 56 Abs. 4 PBG gemeint sein kann. Der Begriff "Dienstleistungsgewerbe" ist auszulegen.

#### **4.5.6.**

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Gesetzes (grammatisches Element). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrundeliegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Das Bundesgericht lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen, und befürwortet einen pragmatischen Methodenpluralismus. Gefordert sei die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (VB.2018.00486 vom 7. Februar 2019, E. 4.1., mit Hinweisen).

#### **4.5.7.**

Historisch wurde unter dem Begriff Gewerbe jede Art von Arbeitsplatznutzung, also sowohl Produktion wie auch Verkauf, Dienstleistungen, freie Berufe etc. verstanden. In der Rechtsprechung wird sodann unter Gewerbebetrieb die Zusammenfassung personeller und sachlicher Mittel zu einem wirtschaftlichen Zweck verstanden (VB.2018.00486, E. 4.1.).

Dienstleistungen sind nach der betriebswirtschaftlichen Begriffsbestimmung immaterielle Güter, die wie Waren (Sachgüter) der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen. Dazu gehören vorab Handelsgeschäfte, Banken, Versicherungen (produktionsbezogene Dienstleistungen), aber auch sol-

che, die verbraucherbezogene Dienstleistungen anbieten wie hinsichtlich Erholung, Reinigungsdienste, Körperpflege und die Ausübung sportlicher Tätigkeiten. Im Licht dieser Betrachtungsweise kann das geplante Kultur- und Begegnungszentrum, in welchem sich die Gläubigen zur religiösen Betätigung treffen können, im weiteren Sinn zu den Dienstleistungsbetrieben gezählt werden, zumal sich die Nutzung, die sich aus baurechtlicher Sicht, das heisst in Bezug auf ihre räumlichen Folgen, von den anderen in Industrie- und Gewerbebezonen zulässigen gewerblichen Tätigkeiten nur unwesentlich unterscheidet.

Dem Wortlaut von § 56 Abs. 3 PBG lässt sich sodann nicht entnehmen, dass die Handels- und Dienstleistungsgewerbe im Zusammenhang mit den Betriebstypen gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung stehen müssen. Dies geht auch nicht aus dem von der Rekurrentin zitierten Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. Februar 1987 hervor (VB 111/1986 in BEZ 1987 Nr. 1, s. dazu die nachstehenden Ausführungen unter Erw. 4.5.8). Vielmehr zeigt die Rechtsprechung, dass der Begriff des Dienstleistungsbetriebs weit gefasst werden kann. Als in der Industriezone gemäss § 56 PBG zulässig erachtet wurden beispielsweise eine Off-Airport-Parkierungsanlage (VB.2016.00472 vom 23. März 2017), ein Raum für die Freitodbegleitung (VB.2007.00472 vom 21. November 2007), ein Restaurationsbetrieb (VB.2006.00234 vom 8. August 2006) und eine Tennisanlage (RB 1994 Nr. 74).

Das Bundesgericht erachtete den Neubau eines Versammlungs- und Schulunglokals eines Ortsvereins der Zeugen Jehovas in einer Gewerbezone als zulässig (BGr 1C\_366/2009 vom 30. November 2009, E. 3 ff.). Dabei wurde das Lokal in Auslegung der betreffenden kommunalen Bestimmung des Baureglements und ausgehend von einem weiten Gewerbebegriff als Gewerbebaute qualifiziert. Der Entscheid enthält in Erw. 4 weitere Hinweise auf die Rechtsprechung und Literatur, die religiöse Bauten unter gewissen Voraussetzungen als in einer Gewerbezone (bzw. Wohn-Gewerbezone bzw. Gewerbe-/Industriezone) als zulässig erachten: "Urteil 1P.290/2003 vom 15. August 2003, E. 2.4, betr. muslimisches Versammlungszentrum in einer gemischten Wohn-/Gewerbezone; Entscheid der BVE vom 5. März 2004 E. 3c in: BVR 2005 S. 334 ff., betr. Gemeindesaal einer evangelisch-freikirchlichen Gemeinde in der Wohn- und Gewerbezone; Verwaltungsgericht Luzern vom 5. Februar 2007 E. 3b in: LVGE 2007 II S. 224 E. 3, betr.

Kirche, Glockenturm und Verwaltungsgebäude der mazedonisch autokephalen Kirche in der Gewerbezone; Verwaltungsgericht Solothurn vom 24. November 2006 E. 3b, in: SOG 2006 Nr. 19 S. 89 ff., betr. Minarett in der Gewerbezone; VGer SG vom 20. Juni 2005 E. 2b/dd, in: SGGVP 2005 Nr. 25 S. 128 ff., betr. muslimischen Gebetsraum mit Cafeteria in der Gewerbe-Industriezone; Peter Perren, Zwischen Stuhl und Bank? Die Zonenkonformität ausgewählter Nutzungsarten, KPG-Bulletin 2004 S. 23 ff.; Christoph Jäger, Kultusbauten im Planungs- und Baurecht, in: Raum & Umwelt 3/2007 S. 10)".

#### **4.5.8.**

Wenn das streitbetroffene Begegnungs- und Kulturzentrum als Dienstleistungsgewerbe im Sinn von § 56 Abs. 3 PBG qualifiziert wird, steht dies nicht im Widerspruch zum Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 18. Juni 2003 (VB.2003.00173), in dem festgehalten wurde, dass es sich bei dem in einer Wohnzone der Stadt Zürich geplanten islamischen Kulturzentrum nicht um einen Betrieb im Sinn von § 52 Abs. 3 PBG handle (E. 3b; vgl. denselben Sachverhalt betreffend auch VB.2001.00277 vom 31. Januar 2002, E. 4a f.). Das Verwaltungsgericht stützte sich dabei auf die Rechtsprechung, wonach unter Betrieben kaufmännische Gewerbe- oder Industriebetriebe zu verstehen seien. Darauf kommt es im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht an. Die Zoneneinteilung des PBG orientiert sich nicht an betriebswirtschaftlichen Kriterien. Sie bezweckt vielmehr eine in Bezug auf Städtebau, Erschliessung und Emissionen geordnete Ansiedlung von Bauten und Anlagen. Namentlich eine allfällige Gewinnorientierung ist aus raumplanerischer Sicht nicht von Belang. Für die Beurteilung der Zonenkonformität einer Nutzung ist von einem weiten Betriebsbegriff auszugehen (VB.2017.00525 vom 1. März 2018, E. 6.3.; VB.2012.00136 vom 7. November 2012, E. 4.2.1.). Das im Entscheid VB.2003.00173 streitgegenständliche islamische Kulturzentrum wurde – in Abgrenzung zu einem Betrieb – nicht etwa der eigentlichen Wohnnutzung zugeordnet, denn es war ein Dispens von der Einhaltung der Wohnanteilsvorschriften erforderlich, was wiederum die Einstufung als Betrieb voraussetzen würde. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, kirchliche Grundstücke würden in der Stadt Zürich in der Regel den Wohnzonen zugewiesen und der Wohnanteil für die betreffenden Parzellen mit 0 % festgesetzt. Diese Behandlung sei den seit jeher kirchlich genutzten Liegenschaften der in Zürich seit langem verankerten und weit verbreiteten Religionsgemeinschaften, insbesondere den Kultus-

stätten der Landeskirchen zuteilgeworden. Stätten kleinerer Religionsgemeinschaften oder von solchen, welche erst durch die Migrationsbewegungen der neueren Zeit hierzulande zu grösserer Bedeutung gelangt seien, seien planerisch nicht in der gleichen Weise erfasst. Insofern sei die Erteilung von Ausnahmegewilligungen aus Gründen der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999; BV) und der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) geboten (E. 3c).

#### **4.5.9.**

Das Verwaltungsgericht setzte sich in seinem Entscheid vom 19. Februar 1987 (VB 111/1986 in BEZ 1987 Nr. 1 = RB 1987 Nr. 57) mit der Frage auseinander, ob ein Akutspital in einer Industriezone – in welcher wie hier Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulässig waren – zonenkonform sei. Es gelangte zum Schluss, dass das Planungs- und Baugesetz nicht die Ansiedlung jedes beliebigen Dienstleistungstyps in der Industriezone habe ermöglichen wollen. Insbesondere sei es nie die Absicht gewesen, die Industriezone für die Ansiedlung von Spitälern, Alters-, Pflege- und Erholungsheimen, Kinderheimen, Internaten, Horten oder Hotels zu öffnen. Sie wiesen nämlich keinerlei Beziehung zu den in § 56 Abs. 1 PBG genannten zulässigen Betriebstypen auf, sondern seien vielmehr mit Wohnbauten eng verwandt. Wohnen sei jedoch in der Industriezone grundsätzlich fremd und nur in engen Grenzen zulässig.

Eine derartige Verwandtschaft mit der Wohnnutzung ist beim vorliegend streitbetroffenen Kultur- und Begegnungszentrum nicht gegeben und es kann – im Gegensatz zu einem Spital etc. – nicht gesagt werden, dieses sei wegen fast unlösbarer immissionsmässiger Konflikte in der Industriezone unerwünscht. Gründe des Lärmschutzes sprechen nicht gegen dessen Errichtung in der Industriezone. Zwar ist das vorliegend betroffene Gebiet der Empfindlichkeitsstufe IV zugeordnet. Die damit gegebenenfalls hinzunehmende höhere Lärmbelastung lässt den Betrieb des Kultur- und Begegnungszentrums nicht als unzweckmässig erscheinen, zumal die Gebete zum überwiegenden Teil frühmorgens, über Mittag und abends und der Religionsunterricht am Sonntag stattfinden. Auch halten sich die Besucher während jeweils nur kurzer Zeit im Zentrum auf. In der Nachbarschaft des Baugrundstücks sind sodann keine speziell lärmintensiven Betriebe auszumachen. Es sprechen vielmehr gute Gründe dafür, die streitbetroffene Nutzung in der immissionstoleranten Industriezone zuzulassen, zumal die

Zonenordnung von X für diese keine spezifische Zone vorsieht und die Zusammenkünfte einer grösseren Anzahl Personen – insbesondere am frühen Morgen, am Abend und an Sonntagen – und die damit verbundenen Immissionen hier besser verträglich sind als in der Nachbarschaft zu Wohnnutzungen, namentlich in einer Wohnzone. Entgegen der Auffassung der Rekurrentin wäre das Kultur- und Begegnungszentrum in einer Zone für öffentliche Bauten von vornherein nicht zonenkonform, weil dessen Zweck nicht in der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe besteht (§ 60 PBG).

#### **4.5.10.**

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das streitbetroffene Kultur- und Begegnungszentrum als Dienstleistungsgewerbe im Sinne von § 56 Abs. 3 PBG betrachtet werden kann. Sodann ist festzuhalten, dass die BZO in der Industriezone I2 keine bestimmten Betriebsarten ausschliesst (vgl. § 56 Abs. 3 PBG) und damit auch nicht die streitbetroffene Nutzung. Ferner bedeutet die Zulässigkeit stark störender Betriebe (Art. 59 Abs. 1 BZO) nicht, dass die Zone nur solchen Betrieben vorbehalten ist.

Im Ergebnis erweist sich das Kultur- und Begegnungszentrum in der Industriezone I2 als zonenkonform.

#### **5.1.**

Weiter moniert die Rekurrentin, die vorgesehene Anzahl Parkplätze sei ungenügend. Gemäss Betriebskonzept würden von Montag bis Donnerstag täglich fünfmal rund 40 Besucher und am Freitag jeweils rund 200 erwartet. Während des Ramadans, mithin während rund eines Monats pro Jahr, steige die Zahl der Besucher von Montag bis Donnerstag auf täglich rund 150 und an einzelnen hohen Feiertagen auf 200. Hinzu kämen die Mitarbeiter des Kulturzentrums. Der abgelegene Standort mache es unmöglich, die Moschee zu Fuss zu erreichen. Zur nächsten Bushaltestelle sei es ein Fussweg von mehreren hundert Metern und die Haltestelle werde nur von einer Buslinie bedient. Die Grosszahl der Besucher werde daher das Kulturzentrum mit dem privaten Fahrzeug aufsuchen. Bereits an einem gewöhnlichen Tag (Montag bis Donnerstag) dürfte es regelmässig zu Problemen kommen, was das geordnete Abstellen von Fahrzeugen betreffe, vor allem aber während des Ramadans und an hohen Feiertagen, wenn den Hunderten von Besuchern gerade einmal 25-30 Parkplätze zur Verfügung

stunden. Ein Verkehrschaos sei vorprogrammiert. Die umliegenden Betriebe bzw. deren Mitarbeiter dürften fortan primär damit beschäftigt sein, die Abstellplätze und Zufahrten zu ihren Grundstücken von abgestellten Fahrzeugen des Kulturzentrums freizuhalten. Es sei ein offenes Geheimnis, dass im Falle eines Parkplatzmangels am Zielort die erstmögliche Alternative in der Umgebung gesucht werde, was – insbesondere in der vermeintlichen Anonymität der Industriezone – in aller Regel die benachbarte Parzelle ist.

Ferner ist die Rekurrentin der Auffassung, es reiche nicht, dass im angefochtenen Beschluss auftrageweise die Einreichung eines Mobilitätskonzepts verlangt werde, um zu überprüfen, ob die 31 geplanten Parkplätze ausreichen. Es sei nicht erkennbar, wie das Parkplatz- und Verkehrsproblem gelöst werden könne. Die betreffende Nebenbestimmung sei unzulässig, die Unklarheiten in Bezug auf die Abstellplätze könnten im Rahmen der Baubewilligung nicht offengelassen werden. Das Baugrundstück hätte als nicht baureif qualifiziert werden müssen.

## **5.2.**

Die Vorinstanz führt aus, die bewilligte Anzahl Parkplätze reiche aus für die jeweils gleichzeitig anwesenden 40 Besuchenden von Montag bis Donnerstag ausserhalb des Ramadans und ohne die zusätzlichen islamischen Feiertage. Es sei aber im heutigen Zeitpunkt noch nicht genügend nachvollziehbar, ob die 25 Parkplätze in der Tiefgarage und die bis zu sechs im Aussenbereich angeordneten Parkplätze ausreichend seien für Veranstaltungen am Freitag, während des Ramadans und den ca. zwei jährlichen islamischen Feiertagen. Aus diesem Grund sei ein Mobilitätskonzept verlangt worden. Aus diesem könne sich ergeben, dass zusätzliche Parkplätze zur Verfügung gestellt werden müssen für die Zeiten, bei denen das Besucheraufkommen grösser sei. Aber selbst dann sei dies noch kein Grund für eine Bauverweigerung. Beim noch nicht genügend erstellten Zusammenspiel zwischen Parkplatzangebot und -nachfrage an einem Tag in der Woche, während des Ramadans und an den jährlich ca. zwei islamischen Feiertagen handle es sich im Verhältnis zum gesamten Bauvorhaben um einen untergeordneten inhaltlichen Mangel, der ohne besondere Schwierigkeiten mit Massnahmen aus einem Mobilitätskonzept behoben werden könne. Das betreffende Stadtgebiet sei mit dem öffentlichen Verkehr relativ gut erschlossen. Die Bushaltestelle liege in einer Entfernung von nur ca. 300 m.

Pro Stunde gebe es vier bis sechs Verbindungen vom und zum Bahnhof von X. Als mögliche Massnahmen im Zusammenhang mit dem Mobilitätskonzept kämen folgende in Frage:

- Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Fuss- und Veloverkehrs mit geeigneten Massnahmen.
- Nachweis zusätzlicher Parkierungsmöglichkeiten in der Nachbarschaft. In der näheren Umgebung komme dafür eine Vielzahl an Parkplätzen in Frage.
- Verkehrslenkungsmassnahmen, mit welchen beispielsweise auf der Homepage oder mit Flyern darauf aufmerksam gemacht werde, wo in öffentlichen Parkhäusern parkiert und dann das Kultur- und Begegnungszentrum erreicht werden könne. Bei zusätzlichen Parkierungsmöglichkeiten in der Umgebung könne zum Einsatz eines Lotsendienstes verpflichtet werden.

### **5.3.**

Der private Rekursgegner führt aus, gemäss der einschlägigen VSS-Norm 640 281 seien für eine Moschee, welche Nutzung vorliegend für die Berechnung des Maximalbedarfs der Abstellplätze massgebend sei, für Personal, Besucher und Kunden pro Besucherplatz 0,1 Abstellplätze vorzusehen. Je nach Standorttyp entspreche dies einem Bedarf von minimal 20 % bis maximal 100 %. Mit 31 Abstellplätzen sei vorliegend der Bedarf selbst im ausserordentlichen Fall eines maximal zu erwartenden Besucheraufkommens von 300 Personen an einzelnen hohen Feiertagen offenkundig gedeckt. In der Duplik wird ausgeführt, die geplanten 31 Abstellplätze würden für den Normalbetrieb, welcher 70 % der Betriebszeiten ausmache, vollkommen ausreichen. Für die weiteren Anlässe habe das Mobilitätskonzept aufzuzeigen, welche Massnahmen zu treffen seien, damit das Verkehrsaufkommen ohne Auswirkungen auf den öffentlichen Raum abgewickelt werden könne. Letztlich sei höchstens eine Beschränkung der Besucherzahl für publikumsintensive Veranstaltungen denkbar, aber nicht die Verweigerung der baurechtlichen Bewilligung. Beim Verkehrskonzept handle es sich nicht um eine grundlegende Frage für die Beurteilung des Vorhabens, sondern um einen Nachweis eines reibungslosen Betriebs der vorgesehenen Nutzung. 30 % der Besucher würden in der Nähe wohnen und seien nicht auf das Auto angewiesen.

#### **5.4.1.**

Entgegen der Auffassung der Rekurrentin hängt die Baureife eines Baugrundstücks nicht von der Anzahl Abstellplätze ab. Baureif ist ein Grundstück, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird (§ 234 PBG). Ein Grundstück ist dann erschlossen, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, wenn diese ausreichend mit Wasser und Energie versorgt werden können und wenn die einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (§ 236 Abs. 1 PBG). Was die genügende Zugänglichkeit im Besonderen anbelangt, so erfordert diese in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Zufahrten müssen für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 Satz 1 PBG). Die Erstellungspflicht von Abstellplätzen (§ 243 ff. PBG) hat mit der Zugänglichkeit, namentlich mit der Verkehrssicherheit der Zufahrt, und damit mit der Baureife nichts zu tun.

#### **5.4.2.**

Nachbarn sind regelmässig nicht legitimiert, die Anzahl der zu erstellenden Abstellplätze bzw. die Art der Erfüllung auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen zu lassen, kann doch ein entsprechender Projektmangel mit einer für den Nachbarn in der Regel bedeutungslosen Nebenbestimmung geheilt werden. Ein rekurrierender Nachbar hat zwar Anspruch darauf, die Rechtmässigkeit eines Abstellplatzes überprüft zu haben, wenn die nach der Realisierung des Bauvorhabens entstehende Parkplatzsituation eine ernsthafte Beeinträchtigung von Nachbargrundstücken befürchten lässt. Eine legitimationsbegründende Betroffenheit durch die gewählte Parkierungslösung ist jedoch nicht leichthin und bei jeder Abweichung von den Bestimmungen über die Erstellung von Abstellplätzen anzunehmen. Ein Anfechtungsinteresse ist namentlich gegeben, wenn Übelstände im Sinn von § 243 Abs. 3 PBG zu befürchten sind, die sich in spezieller Weise zulasten des Nachbarn auswirken (VB.2019.00846 vom 30. April 2020, E. 3.4.3.).

Die Liegenschaft der Rekurrentin grenzt unmittelbar an das Baugrundstück an. Die zahlreichen Aussenabstellplätze sind von der Strasse her ohne weiteres zugänglich. Bei diesen Gegebenheiten kann nicht ausgeschlossen

werden, dass – insbesondere bei Anlässen mit einem grossen Besucheraufkommen – die Besucher des Kultur- und Begegnungszentrums ihre Fahrzeuge auf den Abstellplätzen der Rekurrentin parkieren, namentlich ausserhalb der Betriebszeiten des rekurrentischen Unternehmens. Damit ist die Rekurrentin von einem allfälligen Mangel in spezieller Weise betroffen, weshalb auf die Rüge einzugehen ist.

### **5.4.3.**

Gemäss § 243 Abs. 1 PBG sind in folgenden Fällen Fahrzeugabstellplätze zu schaffen: bei der Neuerstellung von Bauten und Anlagen (lit. a); bei allgemeinen baulichen Änderungen, die einen erheblichen Teil der Baute oder Anlage erfassen oder durch die eine wesentlich andere Nutzung als bisher ermöglicht wird (lit. b); bei Nutzungsänderungen, die voraussichtlich wesentlich andere Verkehrsbedürfnisse schaffen (lit. c). Die erforderliche Zahl der Abstellplätze ist von den Gemeinden in der Bau- und Zonenordnung festzulegen (§ 242 Abs. 1 PBG).

Nach der gesetzlichen Regelung ist die Erstellungspflicht in erster Linie real zu erfüllen, und zwar durch Schaffung von Abstellplätzen auf dem Baugrundstück oder in nützlicher Entfernung von diesem (§ 244 Abs. 1 PBG). Steht ein öffentliches Interesse (Verkehrssicherheit, Schutz von Wohngebieten, von Natur- und Heimatschutzobjekten usw.) der Schaffung von Abstellplätzen auf den einzelnen Grundstücken entgegen oder ist die Realerfüllung dem Baupflichtigen aufgrund der örtlichen Verhältnisse nicht möglich oder zumutbar, so kann die Gemeinde die Schaffung öffentlicher oder privater Gemeinschaftsanlagen sowie die Beteiligung daran anordnen (§ 245 Abs. 2 PBG). Falls innert nützlicher Frist auch die Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage nicht möglich ist, tritt an die Stelle der Realerfüllungs- bzw. Beteiligungspflicht die Verpflichtung zur Leistung einer Ersatzabgabe (§ 246 Abs. 1 PBG).

Aufgrund dieser gesetzlichen Kaskadenordnung ergibt sich, dass die Unmöglichkeit, auf einem bestimmten Grundstück genügend Abstellplätze zu schaffen, grundsätzlich nicht eine Bauverweigerung zur Folge hat (VB 93/0145 und VB 94/0073 in BEZ 1995 Nr. 14; Fritz Frey, Die Erstellungspflicht von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge nach zürcherischem Recht, Zürich 1987, S. 82 f.). Selbst wenn sich eine entsprechende Rüge als begründet erweist, hat sie lediglich zur Folge, dass die Bauherrschaft zu

verpflichten ist, sich an einer Gemeinschaftsanlage zu beteiligen oder eine Ersatzabgabe zu leisten; die Baubewilligung kann auf diese Weise jedoch nicht zu Fall gebracht werden.

#### **5.4.4.**

Das Bauvorhaben sieht eine Tiefgarage mit 25 Abstellplätzen vor. Die Tiefgarage füllt das Untergeschoss voll aus. Vor dem Gebäude entlang der S.-Strasse sind sechs Aussenparkplätze vorgesehen, wobei deren Anzahl aus Gestaltungsgründen reduziert werden muss (Dispositivziffer I.B.2. und Erw. 5 im angefochtenen Beschluss). Die Platzverhältnisse lassen es nicht zu, weitere Abstellplätze zu erstellen. Ein weiteres Parkdeck in einem zweiten Untergeschoss kann aus Gründen der Verhältnismässigkeit offensichtlich nicht verlangt werden. Damit ist die Voraussetzung gemäss § 245 Abs. 2 lit. b PBG erfüllt und es könnte die Schaffung von bzw. die Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage verlangt werden, oder, falls dies innert nützlicher Frist nicht möglich ist, die Leistung einer Ersatzabgabe (§ 246 PBG). Eine Bauverweigerung fällt hingegen ausser Betracht.

Soweit die Rekurrentin die Schaffung zusätzlicher Abstellplätze verlangt, ist der Rekurs somit abzuweisen.

#### **5.4.5.**

Gemäss den Erwägungen im angefochtenen Beschluss soll mit dem Mobilitätskonzept aufgezeigt werden, bei welchen Veranstaltungen wie viele Parkplätze benötigt werden und ob die geplanten Parkplätze immer ausreichend sind. Zudem sei aufzuzeigen, wie die hohen Besucherzahlen an den islamischen Feiertagen geregelt werden. Dies ohne Auswirkungen auf den öffentlichen Raum.

Soweit das mit dem angefochtenen Beschluss verlangte Mobilitätskonzept (Dispositivziffer I.B.3) dazu dienen soll, den Pflichtbedarf an Parkplätzen zu ermitteln, ergibt sich, dass auf dem streitbetroffenen Baugrundstück wie erwähnt faktisch keine zusätzlichen Parkplätze geschaffen werden können und ein Mehrbedarf nicht zur Bauverweigerung führen könnte. Es ist somit nicht weiter darauf einzugehen, wie viele Abstellplätze minimal erforderlich sind.

Es stellt sich indes die Frage, ob das Mobilitätskonzept als Anordnung zur Schaffung oder Erhaltung des rechtmässigen Zustands (§ 321 Abs. 1 PBG) dazu geeignet ist, Verkehrsstörungen und andere Übelstände zu vermeiden, jedenfalls soweit dazu baurechtliche Massnahmen angezeigt sind (§ 226 PBG).

In einer Entfernung von ca. 300 m, und damit in kurzer Gehdistanz, befindet sich die Bushaltestelle N., die ab dem Bahnhof von X viertelstündlich, werktags in den Stosszeiten alle zehn Minuten, angefahren wird. Die Fahrzeit beträgt nur sieben Minuten. Das Kultur- und Begegnungszentrum ist daher mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen (ÖV-Gütekategorie C auf der Skala von A bis F; s. GIS-ZH, maps.zh.ch, Karte ÖV-Güteklassen). Im Weiteren ist das Zentrum aufgrund seiner relativ zentrumsnahen Lage auch mit dem Velo oder sogar zu Fuss gut erreichbar. Damit steht fest, dass Alternativen zum motorisierten Individualverkehr vorhanden und die Besucher nicht ausschliesslich auf Privatfahrzeuge angewiesen sind. Mit dem verlangten Mobilitätskonzept können daher Massnahmen aufgezeigt werden, wie der Anteil der Besucher, die ohne Auto anreisen, erhöht werden kann. Sodann haben es die Betreiber des Zentrums in der Hand, die Anzahl der Fahrzeuge mit weiteren geeigneten Vorkehrungen zu reduzieren, die Besucher auf Parkierungsmöglichkeiten in der Umgebung hinzuweisen und unerlaubtes Parkieren auf privaten Parkplätzen zu unterbinden. Allenfalls besteht auch die Möglichkeit, zusätzliche Parkplätze auf Drittgrundstücken zur Verfügung zu stellen. Damit erscheint das verlangte Mobilitätskonzept als geeignet, Missstände zu verhindern. Sollte sich – allenfalls erst im späteren Betrieb – zeigen, dass es trotz Ausschöpfen aller Massnahmen zu Missständen kommt, wäre letztlich, als ultima ratio, die Besucherzahl zu beschränken. Die Bewilligungsfähigkeit des Kultur- und Begegnungszentrums wird jedenfalls durch das Parkplatzangebot nicht in Frage gestellt, weshalb die Prüfung in einem nachgelagerten Bewilligungsverfahren erfolgen kann.

Somit erweist sich diese Rüge als unbegründet.

## **6.**

Zusammengefasst ist der Rekurs abzuweisen.

## 7.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 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. 6'000.-- festzusetzen.

## 7.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend dem privaten Rekursgegner zulasten der Rekurrentin eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1'700.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

[...]