

BGer 1C_145/2008 vom 3. Juli 2008

Bundesgericht, 2008-07-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_145_2008

FR: TF 1C_145/2008 du 3 juillet 2008

IT: TF 1C_145/2008 del 3 luglio 2008

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG).

Der Beschwerdeführer ist Mieter von Gewerberäumen in der Industriezone "Ifang" und betreibt dort einen Sexclub. Er befürchtet, mit der Zulassung der Wohnnutzung in der Industriezone "Ifang" könne sein Betrieb zonenwidrig werden; er könne sich nicht mehr weiterentwickeln und sei möglicherweise in seinem Bestand gefährdet. Damit hat er ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids und ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

Vorbehältlich genügend begründeter und zulässiger Rügen (Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 2 BGG) ist daher auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, die neuen Sonderbauvorschriften, die eine Wohnnutzung neben der bestehenden Industrie- und Gewerbenutzung zulassen, verstießen gegen Art. 3 Abs. 3 Bst. a und b RPG. Das Gebiet "Ifang" sei gemäss Art. 20 BZO als Industriezone ausgewiesen; zudem stosse es unmittelbar an ein sehr intensiv genutztes Industrie- und Dienstleistungsgebiet der Gemeinde Volketswil an. Die Nutzungsplanung müsse sicherstellen, dass Nutzungen, die einander widersprechen, nach Möglichkeit klar voneinander getrennt werden. Wohnen und industrielle Arbeitstätigkeiten seien Nutzungen, die grundsätzlich nicht miteinander vereinbar seien. Insbesondere erlaubten die Einwirkungen der industriellen Nutzungen (Lärm, Luftverschmutzung, etc.) aus wohngygienischen Gründen keine Wohnnutzung in einer Industriezone. Dementsprechend sehe § 56 Abs. 4 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) vor, dass in Industriezonen nur Wohnungen für standortgebundene Arbeitnehmer zugelassen seien. Zudem seien planerische Konflikte zwischen der Wohnnutzung und der bestehenden Nutzung des Beschwerdeführers (Sexclub) vorprogrammiert.

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dazu gehören grundsätzlich alle Bestimmungen des RPG, einschliesslich der Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG . Allerdings handelt es sich bei den Planungszielen und -grundsätzen des RPG nicht um Konditionalnormen, die bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zu bestimmten Rechtsfolgen führen, sondern um finale Rechtssätze, die von der Planungsbehörde erwogen werden müssen und insbesondere den Massstab für die zu beachtenden öffentlichen Interessen abgeben (Jagmetti, aBV-Kommentar, Art. 22quater Rz. 114). Es handelt sich somit um Entscheidungskriterien und Zielvorgaben, die keine absolute Geltung

beanspruchen, sondern im Rahmen der Interessenabwägung mit und gegen andere, möglicherweise widersprechende Planungsgrundsätze und anderswo gesetzlich fixierte Zielvorschriften abgewogen werden müssen (BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307; Aemisegger, Planungsgrundsätze, in: Saladin/Stüdeli (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1980, S. 85; Tschannen, RPG-Kommentar, Art. 3 Rz. 9). Beruht die Planung auf einer umfassenden, den Anforderungen von Art. 3 RPV entsprechenden Abwägung der massgeblichen öffentlichen und privaten Interessen, so ist sie auch dann rechtmässig, wenn gewissen - in der Abwägung unterliegenden - Planungsgrundsätzen nicht Rechnung getragen wird (Entscheid 1A.194/2006 vom 14. März 2007 E. 7.2, publ. in URP 2007 S. 509 und ZBl 109/2008 S. 284).

Insofern ist fraglich, ob die Verletzung einzelner Planungsgrundsätze überhaupt isoliert gerügt werden kann. Die Frage kann jedoch offen bleiben, wenn sich ergibt, dass die angefochtene Planung den Grundsätzen gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. a und b RPG entspricht. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit der Beschwerdeführer die Verletzung von kantonalem Bau- und Planungsrecht rügt, ohne darzulegen, inwiefern seine Auslegung und Anwendung willkürlich ist.

E. 2.2

Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG sieht vor, dass Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein sollen.

Dieser Grundsatz bezweckt keine strikte Trennung von Wohn- und Arbeitsgebieten; im Gegenteil: Eine Durchmischung von Arbeits- und Wohnflächen ist erwünscht, um den Verkehrsstrom der Pendler zu reduzieren und wohnliche Siedlungen zu schaffen, d.h. weder reine Schlafstädte ohne eigene Identität, noch reine Geschäftsviertel, die nachts ohne Leben sind (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, Art. 3 Rz 43; Tschannen, RPG-Kommentar, Art. 3 Rz. 55). Diese Durchmischung kann überdies dazu beitragen, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten oder zu schaffen (Entscheid P.405/1984 vom 21. März 1985, publ. in ZBl 87/1986 S. 330 E. 2b) und die Erschliessungsvoraussetzungen verbessern (Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG 2006, Art. 3 Rz. 36). Räumlich abzusetzen sind nur solche Arbeitsstätten, die unvermeidbar störende Immissionen bewirken und deshalb mit der Wohnnutzung unverträglich sind (Tschannen, RPG-Kommentar, Art. 3 Rz. 55).

E. 2.3

Dies verlangt auch Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden sollen. Durch eine vorausschauende Planung sollen Nutzungskonflikte, die Gegenstand von umweltrechtlichen Massnahmen werden könnten, gar nicht erst aufkommen (Robert Wolf, USG-Kommentar, Art. 25 Rz. 7). Der Grundsatz verlangt vorab, dass lärmige und luftverunreinigende Nutzungen von Wohngebieten ferngehalten werden (BGE 127 I 103 E. 7c S. 110), oder aber mit den nötigen Vorrichtungen zur Emissionsbegrenzung ausgestattet werden (BGE 127 II 238 E. 4a S. 245).

Allerdings können Wohnbauten in gemischten Gebieten nicht denselben Schutz geniessen wie in einer reinen Wohnzonen. Die Grenze ist dort zu ziehen, wo die Erholungsfunktion der Wohnnutzung nicht mehr gewährleistet wird (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 Rz. 41). Dementsprechend sieht die Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) die Empfindlichkeitsstufe II vor für Wohnzonen, in denen keine störenden Betriebe

zugelassen sind, und die Empfindlichkeitsstufe III für Wohn- und Gewerbezone (Mischzone), in denen mässig störende Betriebe zugelassen sind (Art. 43 Abs. 1 lit. b und c LSV).

E. 2.4

Gemäss Art. 21 Abs. 1 BZO sind in der Industriezone nur mässig störende Industrie- und Gewerbe- sowie Handels- und Dienstleistungsbetriebe zugelassen. Derartige Betriebe sind mit einer Wohnnutzung grundsätzlich verträglich (vgl. Art. 52 Abs. 3 PBG). Gleiches gilt für die Zuordnung des Gebiets zur ES III (vgl. Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV).

Der Beschwerdeführer macht zwar geltend, es hätten in der Industriezone "Ifang" auch industrielle Nutzungen bestanden, die das Kriterium der mässigen Störung überschritten hätten, wie z.B. eine Farbenfabrik. Er nennt aber keine Beispiele für aktuell existierende, mehr als mässig störende Industriebetriebe. Der Beschwerdeführer legt auch nicht dar, inwiefern die Industriebetriebe der benachbarten Industriezone von Volketswil stark störende Immissionen im Gebiet "Ifang" verursachen, die einer Wohnnutzung entgegenstehen könnten.

Soweit der Beschwerdeführer Konflikte zwischen der künftigen Wohnnutzung und seinem Gewerbebetrieb (Sexclub) aufgrund ideeller Immissionen befürchtet, ist zweifelhaft, ob derartige Immissionen überhaupt von Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG erfasst werden. Fraglich ist auch, ob sich die Gemeinde bzw. die künftigen Bewohner der Industriezone "Ifang" über ideelle Immissionen des Betriebs des Beschwerdeführers beschweren können: Nach ständiger Rechtsprechung muss bei der Würdigung solcher Immissionen der Charakter der Umgebung berücksichtigt werden (BGE 108 Ia 140 E. 5c/bb S. 148; vgl. zuletzt Entscheid 1C_262/2007 vom 31. Januar 2008 E. 4.4). Bisher wurde die Zonenwidrigkeit gewisser Anlagen und Betrieben aufgrund von ideellen Immissionen nur in Wohnzonen mit hohem Wohnanteil bejaht. Dagegen bleibt das Gebiet "Ifang" weiterhin der Industriezone zugewiesen und wird durch zahlreiche bestehende Gewerbebetriebe geprägt.

E. 2.5

Letztlich kann die Frage der Immissionen - materieller und immaterieller Art - jedoch offen bleiben. Entscheidend ist, dass die Gemeinde mit der Einführung der Gestaltungsplanpflicht ein Instrument vorgesehen hat, um allfällige künftige Konflikte zwischen der Wohnnutzung und den vorbestehenden Gewerbebetrieben zu vermeiden: Machen Grundeigentümer von der Möglichkeit Gebrauch, nach den Sonderbauvorschriften zu bauen, so müssen sie im Gestaltungsplan nachweisen, dass die Wohnnutzung zweckmässig auf die bestehenden gewerblichen Nutzungen abgestimmt ist und die Immissionsgrenzwerte gemäss Lärmschutzverordnung eingehalten werden (Art. 45 nBZO).

Dadurch wird zum einen sichergestellt, dass Wohnungen nur an Standorten errichtet werden, die sich aufgrund der Immissionsbelastung für diese Nutzung eignen bzw. die Wohnbauten so angeordnet und gestaltet werden, dass sie keinen erheblichen Immissionen ausgesetzt werden. Zum anderen hat der Beschwerdeführer die Möglichkeit, einen Gestaltungsplan anzufechten, der die Anordnung und Gestaltung der Wohnräume nicht zweckmässig auf seinen Betrieb abstimmt und deshalb Konflikte zwischen dem Sexclub und den künftigen Bewohnern generieren könnte.

E. 2.6

Unter diesen Umständen trägt die angefochtene Revision den Planungsgrundsätzen von Art. 3 Abs. 3 lit. a und b RPG Rechnung, weshalb nicht mehr geprüft zu werden braucht, ob andere, überwiegende öffentliche oder private Interessen ein Abweichen von diesen Grundsätzen rechtfertigen könnten.

E. 3

Der Beschwerdeführer rügt weiter eine Verletzung der Planungssicherheit und des Vertrauensschutzes und beruft sich hierfür auf Art. 2, 9 und 21 RPG sowie auf Art. 9 BV. Durch die Zulassung von Wohnnutzung in der Industriezone "Ifang" entstehe eine für ihn unzumutbare Planungsunsicherheit, weil er nicht wisse, ob künftige Umbau- und Erweiterungsvorhaben noch bewilligt werden könnten. Es sei mit Einsprachen der Grundeigentümer bzw. der Mieter angrenzender Wohnbauten zu rechnen; diese könnten auch privatrechtliche Ansprüche nach Art. 679, 684 und 928 ZGB geltend machen. Die Erfahrung zeige, dass sich alle übrigen Nutzungen nach der Wohnnutzung zu richten hätten, sobald diese zugelassen werde. Der Beschwerdeführer verweist auf die Entwicklung in der Stadt Zürich, wo sexgewerbliche Nutzungen in Gebieten mit einem Wohnanteil von 50% nicht mehr zulässig seien. Es sei zu befürchten, dass die Ausgrenzung des Sexgewerbes aus allen Gebieten mit Wohnnutzung weiter voranschreiten werde.

E. 3.1

Nachdem sich der Beschwerdeführer nicht auf behördliche Zusicherungen über den Fortbestand der bisherigen Nutzungsordnung oder andere besondere Vertrauenstatbestände beruft, richtet sich die Zulässigkeit der BZO-Revision nach Art. 21 Abs. 2 RPG.

Danach werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 120 Ia 227 E. 2b S. 231 mit Hinweisen). Andererseits sind Pläne revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen (BGE 123 I 175 E. 3a S. 182 f.).

Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u.a. der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 198 f.; 132 II 408 E. 4.2 S. 413 f.). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 233; 113 Ia 444 E. 5a S. 455).

E. 3.2

Im vorliegenden Fall wurde das Zonenregime im Gebiet "Ifang" nicht grundsätzlich geändert. Vielmehr bleibt das Gebiet der Industriezone zugeteilt und kann weiterhin nach den allgemeinen Zonenvorschriften für die Industriezone überbaut werden. Die Sonderbauvorschriften gewähren lediglich die Möglichkeit, alternativ zur allgemeinen Zonenordnung auf der Grundlage eines Gestaltungsplans auch Wohnbauten zu erstellen. Die bestehenden Gewerbebetriebe bleiben somit zonenkonform und können auch erweitert und umgestaltet werden. Beibehalten wurde auch die ES III.

Die vom Beschwerdeführer befürchteten Einschränkungen für seinen Gewerbebetrieb beruhen deshalb nicht auf den Sondervorschriften der BZO, sondern auf der zu erwartenden negativen Einstellung der Wohnbevölkerung gegenüber dem benachbarten Sexgewerbe. Diese kann sich in Form von Einsprachen und Rekursen gegen Bauvorhaben äussern, in der Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche, wie auch in der mangelnden Bereitschaft, Land (z.B. für zusätzliche Parkflächen) zur Verfügung zu stellen. Es erscheint fraglich, ob Art. 21 Abs. 2 RPG auch vor solchen, faktischen Nachteilen schützen will. Jedenfalls sind diese hinzunehmen, falls die Zonenplanänderung ansonsten vor Art. 21 Abs. 2 RPG standhält.

E. 3.3

Die kommunale Bau- und Zonenordnung wurde letztmals im Jahr 1996, d.h. 10 Jahre vor dem angefochtenen Gemeindeversammlungsbeschluss, revidiert. Wie die kantonalen Instanzen zutreffend festgehalten haben, entspricht eine Neuurteilung nach dieser Zeitspanne dem normalen Planungsprozess.

E. 3.4

Hinzu kommt, dass wichtige Gründe für die BZO-Revision sprechen: Angesichts der Nachfrage nach Wohnraum und der Tatsache, dass im zentralen Bereich der Industriezone "Ifang" grössere Flächen vorhanden sind, die heute wenig bis gar nicht baulich genutzt werden (Planungsbericht, Ziff. 3.1.4), besteht ein öffentliches Interesse daran, in diesem Gebiet, in nächster Nähe zum Zentrum und in Anbindung an den öffentlichen Verkehr, Wohnnutzung zu ermöglichen. Damit erhofft sich die Gemeinde gleichzeitig eine Aufwertung des heute eher wenig attraktiven Quartiers (a.a.O. Ziff. 3.1.4).

E. 3.5

Unter diesen Umständen verletzt die BZO-Revision nicht Art. 21 Abs. 2 RPG .

E. 4

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), weil die Zulassung von Wohnnutzung in der Industriezone seine sexgewerblichen Nutzungsmöglichkeiten über die Massen einschränken werde. Erweiterungen seien kaum mehr möglich, und er müsse sogar eine Gefährdung seines bisherigen Bestands befürchten.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stehen raumplanerisch bedingte Massnahme, die zu einer Einschränkung der gewerblichen Betätigungsmöglichkeit führen, nicht im Widerspruch zu Art. 31 BV , es sei denn, es würde bloss unter dem Deckmantel der Raumplanung ein Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezweckt oder die Handels- und Gewerbefreiheit würde durch die in Frage stehende Massnahme ihres Gehalts entleert (BGE 111 Ia 93 E. 3 S. 99; 110 Ia 167 E. 7b/bb S. 174 mit Hinweisen; Entscheid 1P.771/2001 vom 5. Mai 2003 E. 6.2, publ. in ZBl 105/2004 S. 111).

Im vorliegenden Fall verfolgen die neuen Sonderbauvorschriften raumplanerische und keine wirtschaftspolitischen Ziele (vgl. oben, E. 3.4). Zwar kann die Zulassung von Wohnnutzung die Rahmenbedingungen für den Gewerbebetrieb des Beschwerdeführers erschweren (vgl. oben, E. 3.2); die Weiterführung seines Sexclubs wird jedoch nicht verunmöglicht. Unter diesen Umständen liegt keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit vor.

E. 5

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 BGG) und hat keinen Anspruch auf eine Parteienschädigung (Art. 69 BGG). Auch die Gemeinde Schwerzenbach, die in ihrem amtlichen Wirkungsbereich obsiegt, hat keinen Anspruch auf eine Parteienschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG ; vgl. zur Veröffentlichung bestimmten Entscheid 1C_82/2008 vom 28. Mai 2008 E. 7).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.