

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE IV Nr. 0156/2022 vom 22. September 2022

ZH Baurekursgericht, 2022-09-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE IV Nr. 0156_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_IV_Nr.0156_2022)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE IV Nr. 0156/2022 du 22 septembre 2022

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE IV Nr. 0156/2022 del 22 settembre 2022

Regeste

Zu beurteilen war ein Rekurs gegen die Bewilligung einer Zwischennutzung auf zwei der Industriezone zugeschiedenen Grundstücken, die unter anderem eine zonenwidrige Wohnnutzung umfasste. Das Baurekursgericht verwarf das rekurrentische Argument, wonach mit der geplanten Zwischennutzung in unzulässiger Weise eine Präjudizierung der seitens der kommunalen Behörden intendierten Transformation des fraglichen Gebiets erfolge. Es erachtete sodann gestützt auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Erteilung befristeter Bewilligungen die Zwischennutzung als bewilligungsfähig, wobei die Voraussetzung eines gewichtigen öffentlichen Interesses insbesondere aufgrund des Umstands, dass die Zwischennutzung Gegenstand eines interdisziplinären Forschungsprojekts bildet, bejaht wurde. Der Rekurs war damit grundsätzlich abzuweisen. Da sich jedoch die hinsichtlich der Anordnung bestimmter Teile des Bauvorhabens innerhalb der Gewässerabstandslinie erteilte Ausnahmegewilligung teilweise als unzulässig erwies, war die angefochtene Bewilligung im Sinne einer Teilgutheissung mit einer entsprechenden Auflage zu versehen.

Erwägungen

E. 4

S. 3) noch von einem Zeitraum bis 2027 ausgegangen wurde. Im Übrigen lässt sich konstatieren, dass selbst bei - beispielsweise infolge Verzögerungen des Glattalbahn-Ausbaus erfolgreicher - Verlängerung der Zwischennutzung bis ins Jahr 2027 der Charakter einer Zwischennutzung erhalten bliebe und die nachfolgend abzuhandelnde Frage der Präjudizierung sich nicht in anderer Weise präsentieren würde. Nichts abzuleiten vermag die Rekurrentin sodann aus der Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung und einer Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung der Gewässerabstandslinie, ist doch beides gerade für die geplante Zwischennutzung erforderlich, wobei sich auch das Fehlen einer ausdrücklichen Befristung im Rahmen der Gesamtverfügung als unproblematisch erweist, nachdem sich diese von vornherein nur auf das mit dem kommunalen Entscheid bewilligte Bauvorhaben bezieht und Letzterer wie erwähnt eine ausdrückliche Befristung enthält. Unbehelflich ist schliesslich auch der Verweis auf die angebliche Bewilligung von Dekontamination und Sanierung der Bauparzellen. Zum einen hält die Gesamtverfügung insoweit im Gegenteil fest, die Vereinbarkeit mit Art. 3 der Altlastenverordnung (AltIV) sei deshalb sichergestellt, weil durch das Bauvorhaben zukünftige altlastenrechtliche Massnahmen weder verhindert noch wesentlich erschwert würden, wobei ausserdem das Konzept für Aushub und Entsorgung, welches den Umgang mit ver-

schmutzten Bauabfällen beschreibt, genehmigt wird. Eine eigentliche Sanierung der Bauparzellen erfolgt damit gerade nicht (vgl. das Konzept für Ausbau und Entsorgung der J AG vom 15. Oktober 2021 [act. 22.12], S. 8, wonach es sich lediglich um eine Teildekontamination handelt). Zum andern ist letztlich insbesondere der Umfang der anfallenden und entsorgten verschmutzten Bauabfälle nicht entscheidend, da die entsprechenden Arbeiten jedenfalls unmittelbar für die strittige Zwischennutzung erforderlich sind und insofern ebenfalls keine Rückschlüsse auf deren behauptete Dauerhaftigkeit zulassen. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass sich aus den seitens der Rekurrentin angeführten "Indizien" nicht der Schluss ziehen lässt, die bewilligte Zwischennutzung führe schon insofern zu einer "schleichenden Zonenänderung" als damit in Wirklichkeit langfristig eine der aktuellen Zonierung widersprechende Wohnnutzung ermöglicht werde. Damit verbleibt als entscheidende Frage, ob sich die Zwischennutzung als widerrechtlich erweist, weil mit ihr in unzulässiger Weise eine Präjudizierung der seitens der Stadt X intendierten Transformation des Gebiets bzw. der entsprechenden zukünftigen nutzungsplanerischen Festlegungen einhergeht. Zwar finden sich nun insbesondere in der Vernehmlassung der kommunalen Vorinstanz (act. 16) durchaus Ausführungen, wonach es sich als Glücksfall erweise, dass die beiden Grundstücke mitten im Transformationsgebiet während einer Übergangszeit für das Austesten der neu vorgesehenen Nutzungsarten, Wohnen und Freizeit, zur Verfügung gestellt worden seien (Rz. 7, 16), wonach der Vorteil der Testphase darin bestehe, dass man herausfinden könne, wie sich an diesem Ort Wohnen, Freizeit und Arbeit sinnvoll verbinden liessen, wobei die Erkenntnisse bei der definitiven Einführung der Wohnnutzung zu beachten sein würden (Rz. 35) und wonach bezweckt werde, die Wechselwirkung zwischen Wohnnutzung und konkreter gewerblicher Umgebung an diesem konkreten Standort auszutesten und herauszufinden, unter welchen Umständen sich diese Wohnnutzung bewähren könne (Rz. 48). Auch wird es in der Umschreibung des die Zwischennutzung begleitenden Forschungsprojekts als dessen übergeordnetes Ziel bezeichnet zu erforschen, wie Zwischennutzungen ausgestaltet sein müssen, damit sie zu einer effektiven Umsetzung städtischer Transformationsprozesse beitragen (vgl. das Forschungskonzept Vorprojektphase, Stand 30. Juni 2021 [act. 22.7.1], S. 5). Die damit der Zwischennutzung zugeschriebene Funktion, zum Gelingen der angestrebten Transformation beizutragen, R4.2022.00059 Seite 15

ist nun aber eine rein tatsächliche, indem im Falle einer zukünftigen nutzungsplanerischen Ermöglichung anderer Nutzungen im fraglichen Gebiet für die konkrete Realisierung dieser neu geschaffenen Möglichkeiten gegebenenfalls auf Erkenntnisse aus der früheren Zwischennutzung zurückgegriffen werden kann. In rechtlicher Hinsicht wirkt sich demgegenüber die Zwischennutzung auf die zukünftigen raumplanungsrechtlichen Entscheide nicht aus, ergehen diese doch in einem von der vorliegenden Bewilligungserteilung vollständig losgelösten nutzungsplanerischen Verfahren, in welchem für den Entscheid über die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit bestimmter Umzonungen unerheblich ist, ob auf einem Teil der entsprechenden Flächen vorgängig bereits entsprechende Nutzungen ausdrücklich als zeitlich befristete Zwischennutzungen bewilligt worden sind oder nicht. Mit anderen Worten vermag zwar eine der zukünftigen Nutzung entsprechende oder nahestehende Zwischennutzung die erfolgreiche Umsetzung einer später beschlossenen Revision der Nutzungsplanung unter Umständen zu begünstigen, doch ist sie nicht in der Lage, den noch ausstehenden nutzungsplanerischen Entscheid als solchen vorwegzunehmen. Entsprechend ist eine Zwischennutzung denn auch ohne

weiteres mit einem Szenario kompatibel, in welchem die geplanten nutzungsplanerischen Änderungen letztlich - beispielsweise aufgrund des erfolgreichen rechtlichen Widerstands von Betroffenen - nicht in Kraft treten, führt ein solches Scheitern des intendierten Transformationsprozesses doch lediglich dazu, dass nach Beendigung der - per definitionem befristeten und reversiblen - Zwischennutzung die fraglichen Grundstücke wieder ausschliesslich einer zonenkonformen Nutzung im Sinne der fortbestehenden ursprünglichen Zonierung zuzuführen sind. Dem Fehlen einer rechtlich relevanten Präjudizierung des Entscheids über nutzungsplanerische Änderungen durch die strittige Zwischennutzung lässt sich schliesslich auch nicht - im Sinne der rekurrentischen Argumentation - entgegenhalten, zukünftig könne als Argument für die geplante BZO-Revision auf die in der Industriezone bereits vorhandenen Wohnbauten verwiesen werden. Zunächst käme dem entsprechenden Argument von vornherein nur sehr geringe Bedeutung zu, da zum einen klar wäre, dass die Bewilligungsfähigkeit der fraglichen Wohnbauten als Zwischennutzungen nach anderen Kriterien (vgl. im Einzelnen E. 4.2.2 ff.) geprüft wurde als sie für die Beurteilung der Zulässigkeit von Umzonungen zur Anwendung gelangen. Auch ist offenkundig, dass sich die strittige Zwischennutzung in mehrfacher Hinsicht fundamental vom Zustand, wie er nach Umsetzung der geplanten BZO-Revision bestehen würde, unterscheidet, indem zunächst R4.2022.00059 Seite 16

von vornherein von der nur temporären Anwesenheit der Bewohner ausgegangen wird und indem sodann sowohl die bauliche Ausgestaltung als auch die flächenmässige Verteilung von Wohnnutzungen im Gesamtgebiet sehr stark differieren. Zu beachten ist überdies, dass die Evaluation der strittigen Zwischennutzung ergebnisoffen ist, mithin auch denkbar wäre, dass sich ihr im Gegenteil - bei im Übrigen spiegelbildlich eingeschränkter Relevanz - Argumente, die gegen die fragliche Einführung einer Mischzone sprechen würden, entnehmen liessen. Aufgrund sowohl dieser Ambivalenz der zu gewinnenden Erkenntnisse als auch der sehr eingeschränkten argumentativen Verwendbarkeit im Rahmen der zukünftigen Beurteilung der geplanten Teilrevision der Nutzungsplanung ist auch unter diesem Titel keine rechtserhebliche Präjudizierung der angestrebten Transformation durch die strittige Zwischennutzung auszumachen. Damit geht mit Letzterer entgegen der Rekurrentin gerade keine schleichende Veränderung des Zonenzwecks einher, wobei entsprechend auch die Rüge einer Verletzung der kommunalen Kompetenzordnung ins Leere zielt. 4.2.2 Mit diesem Befund ist allerdings noch nichts zur (positiven) Bewilligungsfähigkeit der Zwischennutzung gesagt, soweit sich diese wie erwähnt als zonenwidrig erweist. In diesem Zusammenhang ist vorab darauf hinzuweisen, dass im Rahmen einer laufenden Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) unter anderem die Erleichterung befristeter Zwischennutzungen Thema ist (vgl. PBG-Revision "Justierungen PBG" - Vorentwurf mit erläuterndem Bericht, abrufbar unter <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen.html>, zuletzt besucht am 7. September 2022). Im genannten Bericht wird festgehalten, im PBG fehlten Vorschriften zur Bewilligungsfähigkeit von befristeten Zwischennutzungen, die von der planungsrechtlich vorgesehenen Nutzung abweichen würden. Befristete Nutzungen könnten zwar grundsätzlich über das Instrument der Ausnahmebewilligung nach § 220 PBG legalisiert werden, doch seien häufig die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nicht erfüllt, so dass dem Bedürfnis nach Zwischennutzungen nicht hinreichend Rechnung getragen werden könne (a.a.O. S. 6 f.). Zur Diskussion gestellt werden daher zwei Varianten einer Ergänzung des PBG, indem entweder der Katalog der Ausnahmetatbestände in § 220 PBG um den Zusatz ergänzt würde, wonach eine

Befreiung von Bauvorschriften auch bei befristeten Zwischennutzungen, die von der festgelegten Nutzweise abweichen, möglich sei (Variante 1) oder indem die Gemeinden neu in 253 PBG (betreffend Nutzweise) ermächtigt würden, entsprechende Festlegungen in ihrer Bau- und Zonenordnung zu treffen (Variante 2). Anders als der referierte Ansatz hat vorliegend die kommunale Vorinstanz - entgegen einer von der Rekurrentin teilweise verwendeten Terminologie - gerade nicht (bzw. lediglich in anderem Zusammenhang; vgl. E. 6) eine Ausnahmebewilligung erteilt, sondern sich im angefochtenen Beschluss ausschliesslich auf die Befristung der Bewilligung berufen und zugleich die für die Bewilligungsfähigkeit grundlegende Bedeutung der begleitenden wissenschaftlichen Untersuchung hervorgehoben. Im Rahmen der Vernehmlassungen hat die Rekursgegnerschaft diesen Ansatz wie dargelegt dahingehend präzisiert, dass vorliegend eine befristete Bewilligung nach Massgabe der entsprechenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung erteilt worden sei. Dem spezifisch angerufenen Entscheid VB.2017.00661 vom 8. Februar 2018 lässt sich insoweit Folgendes entnehmen: Die Erteilung von befristeten Baubewilligungen wird dann als sinnvoll erachtet, wenn eine definitive Bewilligung eines Bauvorhabens aus rechtlichen Gründen nicht in Frage kommt und die typischen Merkmale eines Provisoriums - wie etwa Fahrnisbaute oder Ladenprovisorium - vorliegen. Der befristeten Zulassung rechtswidriger Bauten sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Sie dürfen nur erteilt werden, wenn der Nachweis erbracht ist, dass eine vorschriftsgemässe Ausführung oder ein rechtskonformer Standort nicht möglich sind, wobei aber an den genannten Nachweis keine strengen Anforderungen zu stellen sind und insgesamt aufgrund einer Güterabwägung zu entscheiden ist. Unbedingte Voraussetzung für die befristete Bewilligung ist, dass eine baurechtskonforme Lösung nicht sofort gefunden werden kann, die Normverletzung aber angesichts des gewichtigen öffentlichen oder privaten Interesses für eine beschränkte Zeit hingenommen werden kann. Das Provisorium darf in jedem Fall nur so lange bewilligt werden, als die Realisierung eines gesetzeskonformen Projekts entweder unmöglich oder für die Bauherrschaft unzumutbar ist (vgl. zum Ganzen VB.2017.00661 vom 8. Februar 2018, E. 5.2; vgl. auch Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Bd. 1, S. 441). Der genannte Entscheid bezieht sich auf einen "provisorischen Verbindungssteg" zwischen R4.2022.00059 Seite 18

zwei Wohngebäuden, für welchen eine unbefristete Bewilligung aus gestalterischen Gründen verweigert und daher die Erteilung einer befristeten Bewilligung geprüft wurde. Zwar unterscheidet sich dieser Sachverhalt massgeblich von der vorliegend strittigen Konstellation einer befristeten Bewilligung für nicht zonenkonforme Zwischennutzungen. Indessen sind zum einen die vorstehend referierten Voraussetzungen einer befristeten Bewilligung bei rechtlicher Unzulässigkeit einer unbefristeten Bewilligung vom Verwaltungsgericht in verallgemeinerungsfähiger Form umschrieben worden, wobei das Gericht zum andern auf seine frühere Rechtsprechung Bezug nahm, in welcher gerade Konstellationen zur Beurteilung standen, in denen der massgebliche rechtliche Mangel die fehlende Zonenkonformität eines Bauvorhabens war (vgl. insbesondere VB.2011.00432 vom 23. November 2011 betreffend die befristete Bewilligung einer allenfalls nicht zonenkonformen Parkieranlage). Entsprechend erweist es sich als sachgerecht, auch für die vorliegend strittige zonenwidrige Zwischennutzung die Zulässigkeit einer befristeten Bewilligung unter Heranziehung der vorstehend umschriebenen Kriterien zu

überprüfen. 4.2.3 Unbegründet ist dabei zunächst der rekurrentische Einwand, wonach es der kommunalen Vorinstanz verwehrt sei, erst im Rekursverfahren eine entsprechende Begründung ihres Entscheids nachzuschieben. Zum einen ist es präzisgemäss gerade zulässig, dass die jeweiligen Vorinstanzen im Rahmen eines Rekursverfahrens die Begründung ihrer Entscheide vernehmlassungsweise ergänzen können. Zum andern ist die fragliche Argumentationslinie dem angefochtenen Beschluss wie aufgezeigt nicht völlig fremd, indem dieser für die Bewilligungsfähigkeit spezifisch die Befristung und ausserdem den - wie sich im Folgenden zeigen wird in der Tat entscheidenden - Umstand der wissenschaftlichen Begleitung der Zwischennutzung hervorhebt. Die Einhaltung der genannten Voraussetzungen einer befristeten Bewilligung ist daher materiell zu überprüfen. Als unproblematisch erweist sich dabei entgegen der Rekurrentin der Aspekt, wonach die typischen Merkmale eines Provisoriums vorliegen müssen. Die Ausgestaltung als Fahrnisbauten wird in diesem Kontext lediglich beipielhaft erwähnt, so dass die entsprechende sachenrechtliche Klassifizierung vorliegend nicht entscheidend ist. Zentral ist vielmehr, dass sich nicht nur die geplanten 27 Stellplätze für Tinyhouses (vgl. dazu insbesondere R4.2022.00059 Seite 19

die Visualisierung in act. 22.8 S. 11), sondern auch die 7 Ausstellerbauten mit Kleinwohnformen als typische Provisorien darstellen, die aufgrund ihrer Konstruktionsweise einfach auf- und abbaubar und überdies nach Auslaufen der befristeten Bewilligung nicht lediglich problemlos rückzubauen, sondern auch andernorts wiederverwendbar sind (vgl. neben den Visualisierungen in act. 22.8 S. 14 ff. auch die jeweiligen Pläne gemäss act. 22.17.2 und act. 22.26 bis 22.30). Was sodann die Voraussetzung anbelangt, wonach eine definitive Bewilligung aus rechtlichen Gründen nicht in Frage komme und ein rechtskonformer Standort nicht möglich sei, so ist hierzu Folgendes festzuhalten: Soweit mit der strittigen Zwischennutzung und dabei namentlich auch dem diese begleitenden Forschungsprojekt gerade intendiert ist, Erfahrungen betreffend die Voraussetzungen, die Ausgestaltung und die Auswirkungen einer Wohnnutzung in der Industriezone zu sammeln, ist einem solchen Vorhaben die Zonenwidrigkeit immanent. Zwar kann dabei im Lichte des vorliegend als massgeblich erachteten übergeordneten Erkenntnisinteresses (im Gegensatz zu einem spezifisch auf den Transformationsprozess des fraglichen Gebiets bezogenen Erkenntnisinteresse; vgl. zum Ganzen näher E. 4.2.4) entgegen der Vernehmlassung des Stadtrates nicht gesagt werden, dass die strittige Zwischennutzung ausschliesslich an diesem konkreten Standort möglich sei. Solange aber eine ausdrückliche (und im Übrigen viel umfassendere) Zulassung von Zwischennutzungen nicht - wie derzeit geplant (vgl. E. 4.2.2) - gesetzlich verankert ist, kann ein entsprechendes Forschungsprojekt jedenfalls im Kanton Zürich von vornherein nur an einem nicht rechtskonformen Standort durchgeführt werden, so dass sich für jeden denkbaren Standort die gleiche Problematik ergibt, wie sie vorliegend zur Diskussion steht. Entsprechend trifft es entgegen der Rekurrentin gerade nicht zu, dass das Vorhaben auch an einem anderen Standort - rechtskonform - realisiert werden könnte. Hinsichtlich der weiteren Voraussetzung, wonach eine Bewilligung nur bis zur Realisierbarkeit eines gesetzeskonformen Projekts zulässig sei, ergibt sich schliesslich, dass sich gerade aufgrund des Umstands, wonach die strittige Zwischennutzung - wie es häufig der Fall ist - in einem Transformationsgebiet erfolgen soll, eine zeitliche Beschränkung herleiten lässt: Denn während im Falle einer rechtskräftigen Änderung der Nutzungsplanung die Zonenwidrigkeit entfallen würde, wären bei rechtskräftigem Scheitern der entsprechenden Revision die Voraussetzungen für das vorliegend massgebliche Forschungsprojekt, das

sich unter anderem gerade mit R4.2022.00059 Seite 20

Fragen des Verhältnisses von Zwischennutzung und Transformationsprozess befasst, nicht mehr gegeben. Damit verbleibt als massgebliche Frage, ob die vorliegende Normverletzung zufolge Bewilligung einer zonenwidrigen Nutzung angesichts eines gewichtigen öffentlichen oder privaten Interesses für eine beschränkte Zeit hingenommen werden kann, was im Folgenden (E. 4.2.4 und 4.2.5) zu prüfen ist. 4.2.4 Als öffentliche Interessen an der strittigen Zwischennutzung liessen sich grundsätzlich das Interesse an innerer Verdichtung bzw. an sinnvoller Nutzung einer bestehenden Branche sowie das insbesondere in der Vernehmlassung des Stadtrates X hervorgehobene Interesse an der Gewinnung von Erkenntnissen im Hinblick auf die geplante Transformation des konkret betroffenen Gebietes anführen (vgl. zu Letzterem bereits E. 4.2.1). Allerdings erscheint fraglich, ob die entsprechenden Interessen für sich allein genügen würden, um die Zulässigkeit einer befristeten Bewilligung im Sinne der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu begründen, welche wie aufgezeigt davon ausgeht, entsprechenden Bewilligungen seien enge Grenzen gesetzt. Befristete Zwischennutzungen in Gebieten, in denen ein Transformationsprozess stattfindet bzw. intendiert ist, allein unter Verweis auf den Zweck zuzulassen, Erkenntnisse im Hinblick auf die erfolgreiche Umsetzung dieses konkreten Transformationsprozesses zu gewinnen, hätte jedoch nachgerade die generelle Zulässigkeit von Zwischennutzungen in Transformationsgebieten zur Folge, da stets argumentiert werden könnte, es sollten die zukünftig zu ermöglichenden Nutzungen ausgetestet werden. Eine solche Ausweitung zonenwidriger Zwischennutzungen erschiene umso fragwürdiger, als damit für die in einem Transformationsprozess befindlichen Gebiete - als einem der wichtigsten Anwendungsfälle für Zwischennutzungen - de lege lata von einem Verständnis ausgegangen würde, das im Ergebnis der mit der referierten PBG-Revision angestrebten Erleichterung von Zwischennutzungen entspricht und diese gleichsam vorwegnimmt. Indessen enthält der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt ein charakteristisches Element, welches diesen aus den zukünftig umfassend zuzulassenden Zwischennutzungen heraushebt und ein spezifisches und besonders wichtiges öffentliches Interesse am strittigen Vorhaben begründet. Es ist dies der bereits in der kommunalen Bewilligung hervorgehobene Umstand, dass R4.2022.00059 Seite 21

die fragliche Zwischennutzung Gegenstand eines interdisziplinären Forschungsprojekts ist, welches im Sinne eines übergeordneten - und nicht auf die Verwendbarkeit im Rahmen des konkreten Transformationsprozesses beschränkten - Erkenntnisinteresses der Frage nachgehen will, wie Zwischennutzungen - in planerischer, technischer sowie sozio-ökonomischer Hinsicht - ausgestaltet sein müssen, damit sie zu einer effektiven Umsetzung städtischer Transformationsprozesse beitragen (wobei bezüglich des Umstands, dass damit der Beitrag im Falle einer zukünftigen rechtlichen Festlegung der intendierten nutzungsplanerischen Änderungen angesprochen ist, ohne dass damit bezüglich der Frage, ob diese Festlegung erfolgen wird, eine rechtlich relevante Präjudizierung verbunden wäre, auf E. 4.2.1 verwiesen werden kann). Im Einzelnen lässt sich dem Forschungskonzept Vorprojektphase (act. 22.7.1) sowie der Online Application bei der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung Innosuisse (act. 22.7.3) entnehmen, dass im Rahmen eines Kooperationsprojekts zwischen der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ), der Hochschule Luzern (HSLU) sowie der Ostschweizer Fachhochschule (OST) anhand der vorliegend strittigen Zwischennutzung erstens aus planungswissenschaftlicher Sicht untersucht werden soll, warum

Zwischennutzungen zur Steuerung von innerstädtischen Transformationsprozessen in den letzten Jahren an strategischer Bedeutung gewonnen haben, wobei ein neoinstitutioneller und akteurszentrierter Forschungsansatz gewählt wird; zweitens erfolgt aus umwelttechnologischer Perspektive eine Beschäftigung mit den energetischen Herausforderungen temporärer Kleinwohnformen, wobei ergänzend die material- und bautechnischen Voraussetzungen analysiert werden; untersucht wird drittens aus einer wohnsoziologischen Perspektive, wie (Wohn-)Zwischennutzungen gestaltet sein müssen, damit soziale Integration, Interaktion und Kohäsion sowie die individuellen Wohnraumbedürfnisse der temporären Bewohnerinnen und Bewohner sichergestellt sind (vgl. zu den bearbeiteten Problemstellungen, den verwendeten Methoden, dem Forschungsstand und den zu erwartenden Erkenntnisgewinnen im Einzelnen act. 22.7.3 S. 15 ff.). Entgegen den rekurrentischen Vorbringen lässt sich dieses Forschungsprojekt sowohl mit Blick auf die umschriebenen Erkenntnisinteressen, Forschungsfragen und methodischen Ansätze als auch unter Berücksichtigung der involvierten Institutionen und Personen sowie der in Aussicht gestellten Veröffentlichung der jeweiligen Forschungsergebnisse nicht auf eine ledig-

R4.2022.00059 Seite 22

lich zum Zwecke der Realisierbarkeit der strittigen Zwischennutzung vorgeschobene, letztlich aber eines wissenschaftlichen Gehalts entbehrende Verlautbarung reduzieren. Im Gegenteil ist bei Realisierbarkeit des Forschungsprojekts durchaus mit relevanten und teilweise (unter anderem aufgrund des interdisziplinären Ansatzes) neuartigen Erkenntnissen zu rechnen. Entsprechend verspricht sich denn auch der Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung (ARE), als Projektpartner neue Erkenntnisse, um als Gesetzgeber Zwischennutzungen gezielter und effektiver steuern zu können, wobei entsprechende Erkenntnisse - falls politisch gewünscht - zu einem späteren Zeitpunkt in die Revision des PBG einfließen sollen (vgl. act. 22.7.3 S. 25 und 30). Damit zeigt sich, dass gerade mit Blick auf die laufende PBG-Revision ein erhebliches Interesse am fraglichen Forschungsprojekt besteht, so dass nicht argumentiert werden kann, entsprechende Untersuchungen seien von vornherein erst im Nachgang zur fraglichen Revision - bei insoweit geklärter Rechtslage - vorzunehmen. Im Sinne der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist daher ein gewichtiges öffentliches Interesse an der befristeten Bewilligung der strittigen Zwischennutzung - zwecks Ermöglichung des entsprechenden Forschungsprojekts - zu bejahen. 4.2.5 Zu prüfen bleibt, ob dem genannten öffentlichen Interesse - das in einer Interessenabwägung aufgrund seines Gewichts gegenüber der mit der Zwischennutzung zufolge Zonenwidrigkeit einhergehenden Rechtsverletzung überwiegt - umgekehrt so bedeutende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, dass sich unter Einbezug derselben die Erteilung der befristeten Bewilligung dennoch als unzulässig erweist. Von vornherein unbehelflich ist dabei die Berufung der Rekurrentin auf die Rechtssicherheit, wird damit doch lediglich der Aspekt der mit dem Vorhaben einhergehenden Nichteinhaltung geltenden Rechts angesprochen, was nach dem Gesagten dem primär in einer Interessenabwägung dem öffentlichen Interesse gegenüberzustellenden Aspekt entspricht, jedoch kein zusätzliches die fragliche Abwägung zu Ungunsten des geplanten Vorhabens verschiebendes Interesse darstellt. Ein solches könnte demgegenüber darin gesehen werden, dass mit der vorgesehenen Nutzung von derzeit rechtsgültig der Industriezone zugewiesenen Brachflächen der industriellen Nutzung entsprechende Flächen vorübergehend entzogen werden. Dies erweist sich al-

R4.2022.00059 Seite 23

lerdings insofern als unproblematisch, als aufgrund der derzeit laufenden politischen und rechtlichen Bemühungen einer Umsetzung der geplanten Transformation (im Sinne einer entsprechenden BZO-Revision) Investitionen in eine der angestammten Zonierung entsprechende industrielle Nutzung auf den beiden unüberbauten und für eine Zuweisung zur Zentrumszone Z6 vorgesehenen Grundstücken zumindest faktisch nicht zu erwarten sind, soweit ein entsprechendes Bauvorhaben im Lichte von § 234 PBG (betreffend die planungsrechtliche Baureife) überhaupt als zulässig erachtet würde. Damit ist zugleich gesagt, dass sich die vorliegend strittige Zwischennutzung von einer Wohnnutzung in einer beliebigen Industriezone nebst der referierten Einbettung in ein entsprechendes Forschungsprojekt auch dadurch unterscheidet, dass im fraglichen Gebiet ein Transformationsprozess initiiert worden ist, der derzeit weder im Sinne der definitiven Umsetzung noch im Sinne des definitiven Scheiterns beendet ist (was wie dargelegt wiederum dem massgeblichen Erkenntnisinteresse korrespondiert), so dass die mit den angefochtenen Bewilligungen als zulässig erklärte Zwischennutzung in mehrfacher Hinsicht einschränkend umschrieben ist (Teil eines Forschungsprojekts; in einem Transformationsgebiet liegend) und damit auch mit Blick auf ihren allfälligen präjudiziellen Charakter keine Aushöhlung des Gebots, Industrie- und Gewerbezone den zonenkonformen Nutzungen vorzubehalten, befürchten lässt. Es verbleiben die mit der Immissionssituation im fraglichen Industriegebiet verknüpften Vorbehalte, welche sich zum einen darauf beziehen könnten, dass das grundsätzliche Wohnverbot in Industriezonen unter anderem dem Schutz potentieller Bewohner vor übermässigen Immissionen dient, während zum andern im Sinne der Argumentation der Rekurrentin zu überlegen ist, ob mit der Wohnnutzung eine Steigerung von Konfliktpotenzialen in einem Ausmass einhergeht, welches sich auf den zonenkonformen rekurrentischen Industriebetrieb negativ auszuwirken vermag. In diesem Zusammenhang ist auf die (in der Rekursschrift zu Unrecht unter dem Titel der Einordnungsrüge [vgl. dazu E. 5] vorgebrachte) rekurrentische Argumentation hinzuweisen, wonach ihr Betrieb während der ganzen Woche in Tag- und Nacharbeit produziere, wobei es zu regelmässigen Anfahrten von Lastkraftwagen sowie Anlieferungen per Bahn komme, was jeweils mit sehr hohen Lärmimmissionen verbunden sei. Allfällige Bewohner der Baugrundstücke würden sich aufgrund der Distanz von weniger als 100 m zum Industriebetrieb sicher gestört fühlen und wohl zivilrechtliche Rechtsmittel ergreifen. Weiter verursache der R4.2022.00059 Seite 24

Betrieb auch Geruchsmissionen, welche im D- und C-Quartier in südwestlicher Richtung des Betriebs negativ wahrgenommen würden. Auch gegen diese Geruchsmissionen würden sich die zukünftigen Bewohner zivilrechtlich zur Wehr setzen. Was nun zunächst die wohngygenische Situation der geplanten befristeten Wohnnutzung im Industriegebiet betrifft, so liegt hinsichtlich der Lärmimmissionen ein Gutachten der M AG vom 22. April 2022 vor, welches zum Schluss kommt, dass die Immissionsgrenzwerte der Empfindlichkeitsstufe III (die von den Gutachtern - mit Blick auf die Wohnnutzung und die damit insgesamt resultierende Mischnutzung - anstelle der Werte der an sich planerisch vorgegebenen Empfindlichkeitsstufe IV zur Anwendung gebracht wurden) umfassend eingehalten sind (vgl. act. 14.1). Hinsichtlich der Geruchsmissionen wurde sodann - im Rahmen des laufenden Transformationsprozesses - eine Untersuchung der Geruchsstoffausbreitung durch die Hochschule für Technik Rapperswil eingeholt, welche zusammengefasst zum Schluss kommt, dass im C-Quartier übermässige Geruchsmissionen am Boden unwahrscheinlich seien, während auf einer Höhe von 25 bis 40 m die Geruchsstundenhäufigkeit bis zu einer Distanz von 300 m vom

Asphaltnisch- werk den Grenzwert von 5 % überschreite (act. 6.3 S. 2 f. sowie zum Perimeter S. 6). Davon ausgehend, dass die im Rahmen der strittigen Zwischen- nutzung geplanten Bauten deutlich geringere Höhen ausweisen, ergibt sich zusammenfassend, dass weder hinsichtlich der Lärm- noch der Ge- ruchsimmissionen wohnhygienisch problematische Verhältnisse zu erwarten sind, welche - im Sinne eines eigenständigen gegenläufigen Interesses - ei- ner befristeten Bewilligung der Wohnnutzung entgegengehalten werden könnten. Ebenfalls unbegründet erscheint sodann die rekurrentische Befürchtung von Immissionsklagen, die sich negativ auf ihren Industriebetrieb auswirken könnten. Auch wenn grundsätzlich mit jeder Wohnnutzung im Nahbereich des Industriebetriebs eine Intensivierung nachbarschaftlicher Konflikte einhergehen kann (was sich denn auch hinsichtlich der Legitimation zur Rekurs- erhebung als ausreichend erwiesen hat; vgl. E. 2.3), erweist sich die konkrete Gefahr der Anstrengung entsprechender zivilrechtlicher Verfahren aufgrund der spezifischen Gegebenheiten des strittigen Vorhabens als äusserst ge- ring. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass die fraglichen Bewohner von vornherein lediglich temporär auf den Baugrundstücken leben würden, wobei R4.2022.00059 Seite 25

sie vorgängig über die örtlichen Verhältnisse umfassend informiert würden und zudem ein Wegzug jederzeit möglich wäre. Unter diesen Umständen erscheint es äusserst unwahrscheinlich, dass entsprechende Anwohner be- reit wären, die mit Immissionsklagen verbundenen zeitlichen und finanziellen Ressourcen zu investieren, umso mehr als sie dabei angesichts der vorste- hend geschilderten materiellen Ausgangslage mit geringen Prozesschancen - und stattdessen einem entsprechenden zusätzlichen Kostenrisiko - rech- nen müssten. Das mit der befristeten Zulassung einer Wohnnutzung zusätz- lich (im Sinne von: zusätzlich zum nach Angaben der Rekurrentin teilweise in Bezug auf die vorhandenen zonenkonformen Wohnnutzungen bereits be- stehenden) geschaffene Konfliktpotenzial ist demnach derart klein, dass dem entsprechenden privaten Interesse der Rekurrentin an einer Verhinderung der Zwischennutzung nur geringes Gewicht zukommt. Ergänzend ist sodann darauf hinzuweisen, dass auch in diesem Zusammenhang kein Augenschein erforderlich war, da sich zum einen die Einschätzung des Risikos von Immis- sionsklagen wie dargelegt teilweise auf andere Aspekte als das Ausmass der fraglichen Immissionen stützt und zum andern, soweit dennoch Letzteres in Betracht fällt, insoweit primär auf die entsprechenden Gutachten abzustellen ist, wobei überdies aufgrund der nicht dauerhaft, sondern sporadisch auftre- tenden Immissionen die Wahrnehmungen anlässlich eines Augenscheins eine hohe Zufälligkeit aufgewiesen hätten (vgl. zu entsprechenden Überle- gungen im Rahmen der Legitimationsprüfung bereits E. 3). Damit ergibt sich letztlich, dass dem - insbesondere mit Blick auf das damit verknüpfte Forschungsprojekt - gewichtigen öffentlichen Interesse an der be- fristeten Bewilligung der strittigen Zwischennutzung ein lediglich marginales privates Interesse der Rekurrentin an der Verhinderung potentieller (aber wohl nur theoretisch zu befürchtender) Immissionsklagen entgegensteht, so dass insgesamt das öffentliche Interesse - welches sodann aufgrund seines Gewichts die für eine beschränkte Zeit bestehende Normverletzung als hin- nehmbar erscheinen lässt - deutlich überwiegt.

4.2.6 Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die angefochtene Zwischennutzung entgegen der Rekurrentin nicht zu einer unzulässigen "schleichenden Ände- rung" des Zonenzwecks bzw. einer rechtserheblichen Präjudizierung der zu- künftigen nutzungsplanerischen Festlegungen führt. Zugleich sind die in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung statuierten Voraussetzungen der R4.2022.00059 Seite 26

Erteilung einer befristeten Bewilligung wie aufgezeigt erfüllt. Entsprechend ist es nicht zu beanstanden, wenn die geplante Zwischennutzung trotz teilweiser Zonenwidrigkeit befristet bewilligt worden ist. 5.1 Die Rekurrentin rügt einen Verstoss gegen § 238 Abs. 1 PBG. In der kommunalen Bewilligung wurde unter dem Titel der Einordnung und Gestaltung ausgeführt, die vorgängig beschriebenen drei Nutzungszonen mit ihren verschiedenen Bauten, Anlagen und Ausstattungen generierten ein äusserst vielfältiges und interessantes Gesamtbild, welches zweifellos gut in die sonst eher unattraktive bauliche und landschaftliche Umgebung der Industriezone passe. Gemäss der Rekurrentin handelt es sich hierbei um eine pauschale Begründung, weshalb die Begründungspflicht im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) verletzt sei. In materieller Hinsicht hält die Rekurrentin sodann fest, die Einschätzung der Vorinstanz werde dezidiert bestritten. Der Einordnungsentscheid verletze übergeordnetes Recht, weil die Wohnnutzung zonenwidrig sei. Verletzt werde auch der Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung seien bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit die lokalen ästhetischen Interessen gegenüber den privaten und den überkommunalen öffentlichen Interessen an der Errichtung der geplanten Baute abzuwägen. Vorliegend sprächen erhebliche private Interessen der Rekurrentin gegen die Errichtung der geplanten Bauten (wobei in diesem Kontext die vorstehend in E. 4.2.5 referierten Ausführungen zu den befürchteten Immissionsklagen erfolgen). Auch stünden dem Einordnungsentscheid erhebliche öffentliche Interessen entgegen, da er diverse Rechtsnormen verletze und der Rechtssicherheit entgegenlaufe. Da mit der geplanten Zwischennutzung ein Präjudiz für die Etablierung von Wohn-, Arbeits- und Aufenthaltsorten in der Industriezone geschaffen werden solle, habe sich der Stadtrat bei seinem Einordnungsentscheid von unsachlichen und widerrechtlichen Erwägungen beeinflussen lassen. R4.2022.00059 Seite 27

5.2 Die zwar knappe, aber nachvollziehbare und sachgerechte Begründung der vorinstanzlichen Beurteilung der Einordnung und Gestaltung, verletzt die Begründungspflicht nicht, ist es doch den erstinstanzlich entscheidenden Behörden bei als unproblematisch erachteten Bewilligungsvoraussetzungen erlaubt, diese nicht vertieft zu begründen, während zugleich die Formulierung der strittigen Begründung durchaus eine zielgerichtete Anfechtung erlauben hätte. Dass dabei erhöhte Begründungsanforderungen gelten würden, weil die Vorinstanz von einer guten Einordnung ausgegangen sei, ist von vornherein unzutreffend, nachdem sich aufgrund dieser Einschätzung nichts an der alleinigen Anwendbarkeit von § 238 Abs. 1 PBG, welcher lediglich eine befriedigende Einordnung verlangt, ändert. Materiell bringt die Rekurrentin sodann unter dem Titel der Einordnung - abgesehen von der blossen unsubstantiierten Bestreitung der vorinstanzlichen Einschätzung - gar keine Rügen vor, welche die Einordnung und Gestaltung des strittigen Vorhabens betreffen. Zwar wird in der seitens der Rekurrentin angerufenen Rechtsprechung in der Tat im Kontext der Anwendung von Ästhetiknormen (konkret von § 71 Abs. 1 PBG betreffend Arealüberbauungen) ausgeführt, die kommunale Behörde habe unter anderem das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, wobei bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit die lokalen ästhetischen Interessen gegenüber den privaten und den überkommunalen öffentlichen Interessen an der Errichtung der geplanten Baute abzuwägen seien (VB.2021.00256 vom 7. Oktober 2021, E. 4.2, mit weiteren Hinweisen). Indessen ist diese Rechtsprechung so zu verstehen, dass im Falle einer negativen Einschätzung eines Bauvorhabens unter dem Aspekt der Einordnung und Gestaltung eine Bauverweigerung nicht unbesehen erfolgen kann, sondern die umschriebene Verhältnismässigkeitsprüfung durchzuführen ist. Wird aber ein Projekt hinsichtlich Einordnung und Gestaltung als

bewilligungsfähig beurteilt, so hat selbstredend nicht im Rahmen des Entscheids über die Einordnung eine weitergehende Verhältnismässigkeitsprüfung zu erfolgen, die gestützt auf der Einordnungsthematik gänzlich fremde Überlegungen letztlich zu einer Bauverweigerung spezifisch unter dem Titel der Einordnung gelangt. Entsprechend geht die rekurrentische Rüge, soweit sie eine fehlerhafte Beurteilung der Einordnung behauptet, von vornherein fehl. Zu prüfen ist einzig, ob die angeführten Gründe (mithin die rekurrentische Befürchtung zukünftiger Immissionsklagen) der Bewilligungsfähigkeit entgegensteht - dies jedoch nicht unter dem Titel der Einordnung, R4.2022.00059 Seite 28

sondern im Kontext der Prüfung der Voraussetzungen einer befristeten Bewilligung für nicht vollständig rechtskonforme Vorhaben, wie sie vorstehend in E. 4.2.5 - worauf vollumfänglich verwiesen werden kann - vorgenommen worden ist. Damit entfällt selbstredend auch eine - bei wirklich die Einordnung betreffenden Rügen häufig gegebene - Notwendigkeit der Durchführung eines Augenscheins. 6.1.1 In der Baubewilligung wird festgehalten, entlang des I-Bachs bestehe eine Gewässerabstandslinie gemäss § 67 PBG, welche durch das vorliegende Projekt marginal, nämlich durch Teile des Wegnetzes, der Holzstege sowie die - im südlichen Bereich geplanten - 100 Velo-Parkplätze, unterschritten werde. Dafür könne eine befristete Ausnahmbewilligung gemäss § 220 PBG erteilt werden, da es sich um eine befristete Arealnutzung handle, sich bereits eine nationale Veloroute innerhalb der Gewässerabstandslinie finde und die geplanten Velo-Parkplätze wesentlich zur bestmöglichen Erschliessung mit Langsamverkehr beitragen würden, wobei beim fraglichen Projekt Themen zur nachhaltigen Zwischennutzung urbaner Räume im Zentrum stehen würden. Mit der Gesamtverfügung der Baudirektion ist sodann eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmbewilligung für die geplante Umgebungsgestaltung mit Veloabstellplätzen, Zugängen, Infosteelen, usw., die teilweise in den Übergangsbereichen des I-Bachs (beidseitiger Streifen von 11 m ab der Gerinnesohle) zu liegen kommt, erteilt worden. Zur Begründung wird ausgeführt, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstünden, sei gemäss Art. 41c Abs. 1 lit. a der Gewässerschutzverordnung (GSchV) eine Bewilligung zonenkonformer Bauten und Anlagen in dicht überbauten Gebieten bewilligungsfähig. Diese Voraussetzungen seien vorliegend erfüllt. 6.1.2 Die Rekurrentin macht geltend, entgegen dem Stadtrat lägen keine besonderen Verhältnisse - als Voraussetzung einer Ausnahmbewilligung gemäss § 220 PBG - vor. Es sei offensichtlich, dass das Projekt keinen wissenschaftlichen Charakter habe. Zudem könne das Projekt verlängert werden und sei daher nicht befristet. Auch werde der Ausbau der Erschliessung zu einem R4.2022.00059 Seite 29

den "Gewässerschutzraum" belastenden erhöhten Verkehrsaufkommen führen. Es bestünden keine öffentlichen Interessen, die zur Erteilung der Ausnahmbewilligung nach § 220 PBG berechtigen würden; vielmehr diene diese der Umgehung von § 56 PBG und Art. 9 Abs. 1 RPG. Schliesslich habe die Ausnahmbewilligung eine nicht verhältnismässige Benachteiligung der Rekurrentin zur Folge, da diese aufgrund zu erwartender Immissionsklagen ihren Betrieb nicht mehr ungestört betreiben könne. Hinsichtlich der seitens der Baudirektion erteilten gewässerschutzrechtlichen Ausnahmbewilligung moniert die Rekurrentin, die Vorinstanz gehe zu Unrecht von der Zonenkonformität der geplanten Wohnbauten aus. Auch seien keine überwiegenden öffentlichen Interessen vorhanden. Schliesslich habe die Baudirektion gar keine Interessenabwägung vorgenommen. 6.1.3 Der Stadtrat entgegnet vernehmlassungsweise, sollte das Gericht zur Auffassung gelangen, dass der Holzsteg und die Veloparkplätze im

Gewässer- abstandsbereich nicht bewilligungsfähig seien, könne auf die Stege verzichtet werden und für die Veloabstellplätze finde sich auf dem Baugelände ein anderer Standort. Eine Aufhebung der Baubewilligung gehe damit nicht einher, so dass der Rekurrentin kein Vorteil erwachse und sie daher zur fraglichen Rüge gar nicht legitimiert sei. Materiell wird ausgeführt, zum einen würden die Anlagen mit Beendigung der Zwischennutzung wieder entfernt, zum andern sei es zwingend, dass Zugänge zum im Gewässerabstandsbereich liegenden Veloweg in diesen Abstandsbereich hineinführten, sodass eine Ausnahmebewilligung jedenfalls für die Holzstege gerechtfertigt sei. Die Bauherrschaft erblickt die besonderen Verhältnisse, die eine Ausnahme von der Einhaltung der Gewässerabstandslinie rechtfertigen würden, darin, dass die Unterschreitung nur marginal und einzig für die Erschliessung und Adressierung der Siedlung erforderlich sei und zudem auf der dem I-Bach abgewandten Seite der Veloroute zu liegen komme. Soweit die Rekurrentin eine unzumutbare Benachteiligung behaupte, beziehe sie sich auf die Bewilligung der Wohnnutzung, welche aber nicht als Ausnahmebewilligung gemäss § 220 PBG erteilt worden sei. Hinsichtlich der Ausnahmebewilligung für die Beanspruchung des Uferstreifens weist die Bauherrschaft darauf hin, die vorgesehenen Anlagen dienten nicht nur den Wohnnutzungen, sondern R4.2022.00059 Seite 30

auch zonenkonformen Anlagen und Nutzungen. Bei der kritisierten Interessenabwägung seien private Interessen Dritter nicht relevant. Die Baudirektion hält dafür, die im Uferstreifen des I-Bachs liegenden Teile des Bauvorhabens, bei denen es sich nicht um Wohnbauten handle, seien ohne Weiteres zonenkonform. Aufgrund der Befristung stehe sodann der Hochwasserschutz dem Projekt nicht entgegen. Aus den geplanten, an den bestehenden Veloweg angrenzenden Abstellplätzen und Verbindungswegen resultiere weder eine Verschlechterung der Hochwassergefährdung noch würden weitere gewässerbezogene Interessen tangiert. 6.2.1 Gemäss Art. 36a des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) legen die Kantone den Gewässerraum fest. Im Gewässerraum dürfen nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden (Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV). Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann die Behörde ausserdem die Erstellung zonenkonformer Anlagen in dicht bebauten Gebieten bewilligen (Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV). Solange die Festlegung nicht erfolgt ist, gelten gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung zur Änderung vom 4. Mai 2011 die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV entlang von Gewässern im sogenannten Uferstreifen, welcher bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite (lit. a) einem beidseitigen Streifen mit einer Breite von je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle entspricht. 6.2.2 Gemäss § 67 PBG kann die Bau- und Zonenordnung gegenüber im Zonenplan eingetragenen Gewässern sogenannte Gewässerabstandslinien festlegen, die den kantonalrechtlichen Mindestabstand (gemäss § 21 des Wasserwirtschaftsgesetzes [WWG]) erhöhen. Soweit die Gewässerabstandslinie in ihrem Ausmass und/oder ihren Zielen über den Gewässerraum hinausgeht, kommt ihr weiterhin selbständige Bedeutung zu. Innerhalb einer Gewässerabstandslinie dürfen keine baulichen Massnahmen getroffen werden, welche mit deren Zielen in Widerspruch stehen. Ausnahmen für die Überstellung von Gewässerabstandslinien ausserhalb des Bereichs des Gewässerraums oder Uferstreifens richten sich ausschliesslich nach § 220 PBG (vgl. zum Ganzen R4.2022.00059 Seite 31

Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., Bd. 2, S. 1024 f., welche im Übrigen zu- treffend darauf hinweisen, dass im Gegensatz zur in einem Entscheid der Baurekurskommission vertretenen Haltung und in Übereinstimmung mit der späteren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung § 220 PBG auch bezüg- lich Gewässerabstandslinien - analog der Rechtslage bei Waldabstandsvor- schriften - zur Anwendung gelangen kann). Gemäss § 220 PBG ist von Bauvorschriften im Einzelfall zu befreien, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vor- schriften unverhältnismässig erscheint (Abs. 1). Ausnahmegewilligungen dürfen nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstossen, von der sie befreien, und auch sonst keine öffentlichen Interessen verletzen, es sei denn, es würde die Erfüllung einer dem Gemeinwesen gesetzlich obliegen- den Aufgabe verunmöglicht oder übermässig erschwert (Abs. 2). Ein Nach- bar darf durch Ausnahmegewilligungen von Vorschriften, die auch ihn schüt- zen, nicht unzumutbar benachteiligt werden; Ausnahmegewilligungen dürfen jedoch nicht von der Zustimmung des Nachbarn abhängig gemacht werden (Abs. 3).

6.3.1 Hinsichtlich der Frage, ob auf die rekurrentischen Rügen einer unzulässigen Erteilung der Ausnahmegewilligung (gemäss § 220 PBG) für Anlagen inner- halb der Gewässerabstandslinie sowie der Ausnahmegewilligung (gemäss Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV) für Anlagen innerhalb des übergangsrechtlichen Uferstreifens überhaupt einzutreten ist, ergibt sich was folgt: Zwar trifft es grundsätzlich zu, dass auf Rügen, die lediglich eine für die anfechtende Per- son unbedeutende Nebenbestimmung zur Folge hätten, nicht weiter einzu- gehen ist. In seiner neusten Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht je- doch festgehalten, ein anderer Umgang sei mit Rügen betreffend zentrale, insbesondere umweltrechtliche Bewilligungsvoraussetzungen angezeigt. Mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen, verstärkt durch die Rechtsweggarantie, sowie die erheblichen öffentlichen Interessen gehe es nicht an - unter Verweis darauf, dass ja eine Nebenbestimmung ange- ordnet werden könnte und gerade deshalb nicht angeordnet werden muss - über den rechtswidrigen Zustand hinwegzusehen (VB.2021.00064 vom 2. Dezember 2021, E. 10.3.1). Im Lichte dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass vorliegend die Fragen der Zulässigkeit von Anlagen inner- R4.2022.00059 Seite 32

halb der Gewässerabstandslinie bzw. des Uferstreifens materiell zu behan- deln und gegebenenfalls entsprechende Auflagen anzuordnen sind, auch wenn diese der Rekurrentin keinen Nutzen bringen.

6.3.2 Was nun zunächst die Lage bestimmter Anlagen (im Einzelnen: den vom bestehenden Veloweg wegführenden südlichen Hauptzugang zum Areal, drei ebenfalls vom Veloweg wegführende, die jeweiligen Stellplätze er- schliessende Holzstege, die Fläche für 100 Velo-Abstellplätze sowie eine In- fostele) im übergangsrechtlichen Uferstreifen anbelangt, so ist einerseits un- bestritten, dass sich diese in dicht überbautem Gebiet befinden, und ande- rerseits - entgegen der Rekurrentin - davon auszugehen, dass der Erstellung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen, ist doch ohne weiteres plausibel, dass durch die - aufgrund der Verknüpfung mit der Bau- bewilligung - befristete Erstellung dieser Anlagen die mit dem Uferstreifen verbundenen Ziele (namentlich die Gewährleistung der natürlichen Funktio- nen des Gewässers und des Hochwasserschutzes) nicht - bzw. jedenfalls nicht stärker als aufgrund des bereits bestehenden Velowegs - beeinträchtigt werden. Nicht ohne Weiteres klar ist demgegenüber die Zonenkonformität der fraglichen Anlagen. Zwar trifft es zu, dass es sich insoweit nicht um Wohnnutzungen handelt. Es gilt jedoch der Grundsatz, dass beispielsweise für Parkplätze die Beurteilung der Zonenkonformität grundsätzlich mit derje- nigen der zugehörigen Baute oder Anlage verknüpft ist und keine selbstän- dige

Beurteilung erfolgt (vgl. VB.2011.00432 vom 23. November 2011, E. 3.2), was in gleicher Weise auch für Erschliessungsflächen gelten dürfte. Insoweit könnten nun die drei Holzstege, die aufgrund ihrer Lage fast ausschliesslich der Erschliessung der Wohnnutzungen dienen, entgegen der Baudirektion nicht als zonenkonform qualifiziert werden, was allerdings insofern irrelevant ist, als die genannten drei Zugänge von der kommunalen Vorinstanz aus Gründen der Verkehrssicherheit gar nicht bewilligt wurden (vgl. act. 3 S. 8 sowie Dispositivziffer 11.1). Die Haupteerschliessung dient demgegenüber zumindest auch dem Zugang (vom Veloweg her) zu den zentralen Nutzungen und damit namentlich auch dem Eventplatz. Aus diesem Grund kann sie als zonenkonform gelten, womit die gewässerschutzrechtliche Ausnahmebewilligung zu Recht erteilt worden ist (was sodann auch für die Infosteile zutrifft). Ob gleiches auch für die Velo-Abstellplätze gelten würde, erscheint zumindest fraglich, nachdem im Situationsplan (act. 22.21) die fraglichen, im südlichen Grundstücksteil gelegenen Abstellplätze nicht näher

R4.2022.00059 Seite 33

spezifiziert, die im nördlichen Teil gelegenen aber als "Velo-PP für die Besucher" bezeichnet werden, was - in Verbindung mit der räumlichen Anordnung der geplanten drei Zonen - eine primäre Nutzung der südlichen Abstellplätze durch die zukünftigen Bewohner nahelegt. Wie es sich damit verhält, kann aber letztlich offenbleiben, nachdem sich - wie sogleich aufzuzeigen ist - die Erstellung der fraglichen Abstellplätze schon aus anderen Gründen als unzulässig erweist. 6.3.3 Hinsichtlich der Anordnung bestimmter Teile des Bauvorhabens innerhalb der Gewässerabstandslinie präsentiert sich die Lage nämlich wie folgt: Zwar sind entgegen der Rekurrentin keine einer Ausnahmebewilligung entgegenstehenden nachbarlichen Interessen ersichtlich, nachdem sich die - ohnehin sehr stark zu relativierenden (vgl. E. 4.2.5) - rekurrentischen Befürchtungen nicht spezifisch auf die innerhalb der Gewässerabstandslinie gelegenen Teile beziehen. Was jedoch die Grundvoraussetzung der besonderen Verhältnisse sowie den Aspekt, wonach nicht gegen Sinn und Zweck der Vorschrift, von der eine Ausnahme gewährt wird, verstossen werden darf, anbelangt, ist wie folgt zu differenzieren: Die Erschliessungsfläche, mit welcher vom bestehenden, innerhalb der Abstandslinie liegenden Veloweg eine Zufahrt zum Bauareal ermöglicht wird, erfüllt die fraglichen Voraussetzungen (was überdies auch für die Infosteile zutreffen dürfte). Nicht vorhersehbar gewesen sein dürfte für den Gesetzgeber insbesondere, dass auf dem fraglichen Areal im Zuge einer zukünftigen befristeten Zwischennutzung dereinst ein spezifisches Interesse an einer Verbindung mit der fraglichen Veloroute entstehen würde. Auch verstösst es nicht gegen Sinn und Zweck der Gewässerabstandslinie, wenn vom ohnehin innerhalb derselben gelegenen Veloweg eine befristet bewilligte Zufahrt zum Baugrundstück geschaffen wird, zumal damit keine massgebliche zusätzliche Beeinträchtigung des Abstandsbereichs einhergeht. Anders präsentiert sich die Lage jedoch für die geplanten Velo-Abstellplätze. Es handelt sich - auch unter Berücksichtigung der Befristung - um eine so weit gehende Beanspruchung des Abstandsbereichs (wobei überdies im Gegensatz zur Erschliessungsfläche die entsprechende Situierung gerade nicht zwingend ist), dass davon ausgegangen werden kann, dass mit der Festsetzung einer Gewässerabstandslinie solche Anlagen verhindert werden sollten (und insofern keine besondere, nicht vorhersehbare Konstellation vorliegt), jedenfalls aber mit der fraglichen Beanspru-

R4.2022.00059 Seite 34

chung gegen Sinn und Zweck der Abstandslinie verstossen wird. Entsprechend erweist sich die Erteilung einer Ausnahmebewilligung (gemäss § 220 PBG) durch die kommunale

Vorinstanz bezüglich der geplanten Velo-Abstellplätze als unrechtmässig. Der resultierende Mangel kann jedoch mit Blick auf die Dimensionen des Areals und die räumliche Verteilung der anderen Bauten und Anlagen ohne Weiteres (beispielsweise durch Anordnung auf der für das KODA Loft Micro Studio vorgesehenen Fläche; vgl. act. 22.23) auflageweise behoben werden (vgl. § 321 Abs. 1 PBG). Die kommunale Bewilligung ist demnach mit der Auflage zu versehen, wonach dem Stadtrat X vor Baubeginn im Sinne dieser Erwägung abgeänderte Pläne einzureichen und bewilligen zu lassen sind. Ergänzend ist schliesslich auf folgende, von den Parteien nicht thematisierte Problematik hinzuweisen. Gemäss der Karte "Öffentliche Oberflächengewässer, Gewässerraum, Wasserrechte und Hochwasserrückhaltebecken" im Geoinformationssystem des Kantons Zürich (<https://maps.zh.ch/>; GIS-ZH) entspricht die Lage der Gewässerabstandslinie nicht der in den bewilligten Plänen (vgl. insb. act. 22.21 und 22.23) ausgewiesenen, indem die Gewässerabstandslinie gemäss GIS-ZH ca. 3,4 m weiter innerhalb der Baugrundstücke verläuft. Sollte sich dies bei einer von der kommunalen Vorinstanz - im Rahmen der Auflagenerfüllung - vorzunehmenden Überprüfung bestätigen, so hätte dies zur Folge, dass neben den genannten Anlagen sowohl der gesamte parallel zum Veloweg verlaufende Steg (welcher insbesondere die Erschliessung der zu den Stellplätzen führenden Stege gewährleistet) als auch Teile der am weitesten südlich gelegenen Bauten und Stellplätze innerhalb der Abstandslinie zu liegen kämen. Entsprechend dem vorstehend zu den Velo-Abstellplätzen Ausgeführten wäre dies nicht zulässig (weshalb denn auch eine Rückweisung an die Vorinstanz zur Prüfung einer entsprechenden Ausnahmegewilligung als prozeduraler Leerlauf erschiene). Auch insoweit wäre allerdings eine auflageweise Mängelbhebung möglich, da zwar durch die Verschiebung Richtung Norden eine gewisse Anpassung der exakten räumlichen Anordnung aller oder jedenfalls der meisten Stellplätze und Bauten resultieren dürfte, solches aber angesichts der Dimensionen des Areals und des Ausmasses, in dem dieses durch die geplante Zwischennutzung beansprucht wird, problemlos möglich sein wird. Entsprechend ist die - in ihrer Formulierung identische - Auflage zusätzlich dahingehend zu verstehen, dass im Rahmen der Auflagenerfüllung seitens der Vorinstanz die Lage der Gewässerabstandslinie in den bewilligten Plänen zu

R4.2022.00059 Seite 35

verifizieren und - sofern sich die aufgezeigte Abweichung auch unter Zugrundelegung der entsprechenden kommunalen Planunterlagen bestätigen sollte - vor Baubeginn die Vorlage entsprechend angepasster Pläne, in denen der Abstandsbereich von den genannten Bauten und Anlagen freigehalten wird, einzufordern ist.

E. 7

Zusammengefasst ergibt sich, dass der Rekurs teilweise gutzuheissen ist. Demgemäss ist der angefochtene Beschluss des Stadtrates X vom 15. Februar 2022 mit folgender Auflage zu ergänzen: "Vor Baubeginn hat die Bauherrschaft dem Stadtrat X im Sinne der Erwägung 6.3.3 dieses Entscheids abgeänderte Pläne einzureichen und bewilligen zu lassen." Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen, was auch für den Eventualantrag betreffend Rückweisung an die Vorinstanz gilt, da die entsprechende Argumentation - wonach im Hinblick auf die Schaffung von Veranstaltungsflächen bereits im Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung ein detailliertes Abfall- und Entsorgungskonzept vorliegen müsse - unzutreffend ist. 8.1 Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 4/5 der A AG, zu 1/20 dem Stadtrat X und zu 3/20 der B AG 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 bestimmten 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). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 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.). Im Lichte des vorliegenden tatsächlichen Streitinteresses (vielfältige Zwischennutzung auf 20'000 m² umfassendem Areal), des getätigten R4.2022.00059 Seite 36

Verfahrensaufwands (doppelter Schriftenwechsel, Zwischenverfügung betreffend Entzug der aufschiebenden Wirkung) sowie des Umfangs des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 7'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch). 8.2 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 der B AG zulasten der A AG eine reduzierte Umtriebsentschädigung (im Umfang des Obsiegensüberschusses von 3/5) zuzusprechen. Angemessen erscheint (ausgehend von einem Grundbetrag von Fr. 1'700.--) ein Betrag von Fr. 1'000.--. 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). Auch die kommunale Vorinstanz beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG). Stehen sich im Verfahren private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüber, so wird die Gemeinde im Falle des Unterliegens in der Regel nicht entschädigungspflichtig (§ 17 Abs. 3 VRG). Umgekehrt entfällt im Falle des Obsiegens auch ein entsprechender Entschädigungsanspruch. Gründe, von dieser Regel abzuweichen, sind vorliegend nicht gegeben. Demnach ist der Vorinstanz keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. R4.2022.00059 Seite 37

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