

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00652 vom 30. August 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-08-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00652

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00652 du 30 août 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00652 del 30 agosto 2011

Regeste

Baubewilligung | Nachträgliche baurechtliche Bewilligung für den Leergebindeplatz einer Wertstoffsammelstelle. Da der Gemeinderat bei der Erteilung der ursprünglichen Bewilligung nicht davon ausgehen musste, dass zum Betrieb auch das heute strittige Leergebindelager gehören würde, prüfte er die baurechtliche Zulässigkeit desselben zu Recht im Rahmen eines nachträglichen Bewilligungsverfahrens (E. 3.2). Es ist nicht nachvollziehbar, die Nutzung des Lagerplatzes als nicht störend zu qualifizieren, wenn dessen Erscheinungsbild vor allem durch die dort abgestellten Leergebinde in Gestalt von Kehrriechcontainern und Holzpaletten bestimmt wird und der Platz durch die Grösse der Abstellfläche und die Anzahl der abgestellten Behälter einen klar gewerblichen Charakter erhält (E. 5.3.1). Die ursprüngliche Bewilligung wurde offensichtlich nur erteilt, weil sich der Betrieb auf das Gebäudeinnere beschränken sollte. Davon kann heute nicht mehr ausgegangen werden (E. 5.3.3). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

B AG, vertreten durch RA D ,

E. 1.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, das Aussenlager sei nicht zonenkonform, da es mit der Wohnnutzung nicht vereinbar sei und mit seinem Erscheinungsbild, insbesondere der Anordnung der gebrauchten Behälter in mehreren Reihen, das Bild der Wohnzone störe. Ebenso wenig könne das Containerlager gestalterisch und einordnungsmässig befriedigen.

E. 1.2

Die private Beschwerdegegnerin vertritt die Auffassung, gemäss einem Besprechungsprotokoll vom 18. September 1996 sei bekannt gewesen, dass auf dem Containerlagerplatz saubere Behälter gelagert würden. In der Folge sei diese Nutzung, soweit sie sich nicht ohnehin aus der Bewilligung vom 20. September 1995 ergebe, jedenfalls mehr als zehn Jahre geduldet worden. Darauf könne nun nicht mehr zurückgekommen werden. Im Übrigen sei das Aussenlager zonenkonform und ordne sich befriedigend in seine Umgebung ein.

E. 1.3

Der Beschwerdegegner

E. 2

Die private Beschwerdegegnerin vertritt die Ansicht, der Beschwerdeführer habe die fragliche Nutzung des Abstellplatzes während mehr als zehn Jahren geduldet, weshalb heute ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse fehle.

E. 2.1

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Vorliegend hat der Gemeinderat Dielsdorf – zu Recht, wie noch zu zeigen sein wird (E. 3.2) – ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren eröffnet. Der Beschwerdeführer ist durch die nachträgliche Bewilligung offensichtlich berührt. Ebenso hat er ein Interesse an der Aufhebung bzw. Abänderung des Entscheids (vgl. § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Der Beschwerdeführer hat seit der Aufnahme der umstrittenen Nutzung mehrmals darauf hingewiesen, dass er diese für nicht zonenkonform halte. Aus den bei den Akten liegenden Besprechungsprotokollen vom 18. September 1996 und 23. September 2008 ergibt sich, dass der Beschwerdeführer die Situation nie akzeptiert hat und dass die Gemeindebehörden ihm gegenüber die Meinung vertraten, der Betrieb inklusive Leergebindeplatz sei rechtskräftig bewilligt. Von einer Duldung der Nutzung, die dazu führen würde, dass ein schutzwürdiges Interesse zu verneinen wäre, kann unter diesen Umständen keine Rede sein.

E. 2.2

Der (nicht publizierte) Entscheid VB.2006.00117, auf welchen sich die private Beschwerdegegnerin beruft, ist im Übrigen nicht einschlägig. Dabei ging es um die Frage, wie lange eine Baubehörde berechtigt ist, einen bereits erlassenen Beseitigungsbefehl zu vollstrecken.

E. 3.1

Die Bewilligungspflicht des Leergebindeplatzes ist nicht umstritten. Nicht einig sind sich die Parteien jedoch darüber, ob die fragliche Bewilligung bereits mit der ursprünglichen Umnutzungsbewilligung vom 20. September 1995 erteilt worden war. Der Gemeinderat führte in der angefochtenen nachträglichen Bewilligung zwar aus, zum am 20. September 1995 bewilligten Betrieb gehöre auch der Aussenraum, und es ergebe sich aus verschiedenen Bemerkungen in der Bewilligung vom 20. September 1995, dass die Aussenfläche ebenfalls Bestandteil der Bewilligung gewesen sei. Dennoch erliess der Gemeinderat am 10. März 2010 keine Feststellungsverfügung, wonach die Nutzung des Aussenraums bereits bewilligt sei, weshalb keine (erneute) Bewilligungsbedürftigkeit bestehe. Auch so hätte der Gemeinderat den Nachbarn eine Rekursmöglichkeit eröffnen können. Vielmehr nahm der Gemeinderat eine materielle Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit vor, wofür das Argument ausschlaggebend gewesen zu sein scheint, dass den zum ursprünglichen Gesuch gehörenden Plänen keine Angaben zum Aussenplatz zu entnehmen waren. Der Gemeinderat versah die Bewilligung sodann mit den (zusätzlichen) Auflagen, dass die Container nur in einwandfreiem und sauberem Zustand auf dem Leergebindeplatz gelagert werden dürfen und die Türe zwischen Betrieb “F“ und Aussenplatz – mit Ausnahme der notwendigen Containerbewegungen – geschlossen zu halten ist. Diese Auflagen blieben unangefochten. Im Ergebnis bejahte der Gemeinderat somit die (erneute) Bewilligungsbedürftigkeit des Leergebindeplatzes. In der Folge nahm er eine materielle Prüfung von dessen Bewilligungsfähigkeit vor, welche er bejahte.

E. 3.2

Es trifft zwar zu, dass gewisse Ausführungen in der Bewilligung vom 20. September 1995 darauf hindeuten, dass die Aussenfläche ebenfalls Bestandteil der Bewilligung gewesen sei. Andere Bemerkungen legen jedoch nahe, dass die heutige Nutzung damals nicht in Betracht gezogen wurde und aufgrund der Pläne auch nicht in Betracht gezogen werden musste. So sollte der Betrieb gemäss Angaben der Bauherrschaft, "ausgenommen An- und Wegtransporte, vollumfänglich im Gebäudeinnern" erfolgen und im Freien sollten auch keine angelieferten Stoffe gelagert werden. Da der Gemeinderat, insbesondere wegen fehlender entsprechender Angaben, nicht davon ausgehen musste, dass zum bewilligten Betrieb auch das heute strittige Leergebindelager gehören würde, wurde die baurechtliche Zulässigkeit desselben zu Recht im Rahmen eines nachträglichen Bewilligungsverfahrens geprüft.

E. 4.1

Auch wenn der Schutz gegen Emissionen aus ortsfesten Anlagen durch das eidgenössische Umweltschutzrecht geregelt wird (Art. 11 ff., insbesondere Art. 25 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG]; Art. 7 ff. LSV), wird dadurch selbständiges kantonales Recht, welches den Schutz vor Immissionen bezweckt oder bewirkt, nicht generell unzulässig; insbesondere können kantonale raumplanerische Massnahmen zur Begrenzung der Umweltbelastung eingesetzt werden. Als Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung verlangt Art. 22 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), dass die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Dementsprechend wird in vielen Bauordnungen verlangt, dass Betriebe "ihrem Wesen nach" in die jeweilige Zone passen; aufgrund der allgemein gebotenen Übereinstimmung mit dem Zonenzweck gilt dieses Erfordernis aber auch dort, wo das kommunale Recht nicht klar dazu Stellung nimmt (VGr, 26. Januar 2011, VB.2010.00470, E. 2.1 mit Hinweisen). Solche städtebaulichen Nutzungsvorschriften, welche eine funktionale Übereinstimmung mit dem Zonenzweck verlangen, behalten ihren selbständigen Gehalt, soweit sie die Frage regeln, ob eine Baute oder Anlage am vorgesehenen Ort erstellt und ihrer Zweckbestimmung übergeben werden darf, und zwar auch dann, wenn die für den Charakter eines Quartiers wesentlichen Nutzungsvorschriften mittelbar dem Schutz der Nachbarn vor Übelständen verschiedenster Art dienen. Störende Bauten und Betriebe, die mit dem Charakter einer Wohnzone unvereinbar sind, können durch kommunales oder kantonales Recht untersagt werden, auch wenn die Lärmemissionen, zu denen sie führen, bundesrechtliche Schranken nicht überschreiten (VGr, 26. Januar 2011, VB.2010.00470, E. 2.1 mit Hinweisen). Entscheidend für die selbständige Bedeutung des kantonalen oder kommunalen Rechts ist, ob die entsprechenden Bestimmungen raumplanerische Ziele verfolgen, wie beispielsweise die Erhaltung der Eignung eines bestimmten Gebiets zu Wohnzwecken, und nicht bloss den Sinn haben, den verschiedenen Zonen die jeweiligen Empfindlichkeitsstufen zuzuordnen (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. A., Zürich 1999, Rz. 551). Solche raumplanerischen Ziele stehen etwa dort im Vordergrund, wo durch die Nutzungsplanung Betriebe mit grossem Verkehrsaufkommen nicht in erster Linie wegen der damit verbundenen Lärm- oder Luftbelastung, sondern aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen Parkplatzproblemen aus bestimmten Zonen ferngehalten werden. Zu den nicht vom Bundesumweltrecht erfassten Auswirkungen eines Betriebs, welche die Wohnnutzung beeinträchtigen können, zählt die Rechtsprechung neben den Gefahren eines ungewöhnlich intensiven Fahrzeugverkehrs (RB 1994 Nr. 73) oder den sogenannten ideellen Immissionen (VGr, 2. Dezember 2009, VB.2009.00417) auch

ästhetische Beeinträchtigungen, so etwa durch die Nutzung eines Wohnzonengrundstücks für den Verkauf von Occasionsfahrzeugen (vgl. BGE 117 Ib 147).

E. 4.2

Im Übrigen ist es mit der bundesrechtlichen Ordnung durchaus vereinbar, wenn solche Vorschriften indirekt dazu führen, lärmige Anlagen von lärmempfindlichen Wohngebieten fernzuhalten. Gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG ist bei Massnahmen der Raumplanung darauf zu achten, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden; das gilt soweit möglich auch unterhalb der Grenzwerte des USG (BGE 136 II 263 E. 8.3). Die Raumplanung dient mit dieser Zielsetzung der vorausschauenden Vermeidung von Immissionspotenzialen und ist insofern dem Umweltrecht mit seinen Instrumenten zur Immissionsbegrenzung vorgelagert. Sie zielt darauf ab, Nutzungskonflikte, die Gegenstand von umweltrechtlichen Massnahmen werden könnten, schon gar nicht aufkommen zu lassen (vgl. Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. A., Zürich 2011, Vorbem. zu Art. 11–25 N. 5, 12; Alexander Ruch, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VI: Umwelt – Boden – Raum, Basel 2010, N. 305 f.; Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 25 N. 7, 11; ders., Auswirkungen des Lärmschutzrechts auf Nutzungsplanung und Baubewilligung, AJP 1999, S. 1055 ff., 1058). Vorschriften dieser Art stehen daher nicht im Konflikt mit den bundesrechtlichen Normen über den Umweltschutz.

E. 5.1

Art. 16 Abs. 1 BO, wonach in den Zonen W2 und W3 nur nicht störendes Gewerbe zulässig ist, stellt eine raumplanerisch motivierte Nutzungsvorschrift dar. Zulässig sind hier demnach nur solche Betriebe, die höchstens ein geringes Konfliktpotenzial aufweisen und ein gesundes und ruhiges Wohnen im Allgemeinen nicht beeinträchtigen. Zu prüfen ist, ob ein nicht störender Gewerbebetrieb vorliegt. Unter "Betrieb" ist die Zusammenfassung personeller und sachlicher Mittel zu einem wirtschaftlichen Zweck zu verstehen (RB 1988 Nr. 55; VGr, 18. November 2009, VB.2009.00324, E. 4.4). Es stellt sich die Frage, ob der Betrieb "F" mit dem fraglichen Abstellplatz noch als nicht störend und damit in der Wohnzone zulässig betrachtet werden kann (BGr, 13. Juli 2004, 1A.15/2004 und 1P.61/2004, E. 3.2). Diese Beurteilung, welche auf einer Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des kommunalen Rechts basiert, steht in erster Linie den kommunalen Behörden zu und ist von den Rechtsmittelinstanzen nur mit Zurückhaltung zu überprüfen (BGE 136 I 395 E. 3.2.3; VGr, 26. Januar 2011, VB.2010.00470, E. 2.2; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 19 mit zahlreichen Hinweisen).

E. 5.2

Die Vorinstanz führte aus, der Betrieb der Wertstoffsammelstelle diene den privaten Haushaltungen der Gemeinde zur Entsorgung. In dieser Funktion sei er mit der Wohnnutzung vereinbar, weshalb nicht zu beanstanden sei, wenn der Gemeinderat nach wie vor von einem zonenkonformen Betrieb ausgehe. Dies gelte auch für den Lagerplatz, auch wenn dessen durch die abgestellten Leergebinde geprägtes Erscheinungsbild einen klar gewerblichen Charakter aufweise. Massgeblich sei in Bezug auf die Frage der Zonenkonformität, dass sich aus der Natur des Betriebs nicht von vornherein und in unabdingbarer Weise ergebe, dass sich das Erscheinungsbild eines dazugehörigen

Lagerplatzes mit der Wohnzone nicht vereinbaren liesse. Im Übrigen sei die Gestaltung und Einordnung des Leergebindeplatzes unter dem Aspekt der Vorschriften von § 238 Abs. 1 PBG zu prüfen (Entscheid der Vorinstanz, E. 6.7.6, S. 15 f.). Diesen Ausführungen kann nicht vorbehaltlos gefolgt werden. Es liegt in der Natur von Lager- und Abstellplätzen, dass sich die Art und Intensität ihrer Nutzung im Lauf der Zeit verändert. Deshalb kann ihnen mit der allgemeinen Einordnungsvorschrift von § 238 Abs. 1 PBG erfahrungsgemäss nur unzureichend Rechnung getragen werden. Die Zulassung solcher Plätze in Wohnzonen setzt daher voraus, dass unter dem Gesichtswinkel der Zonenkonformität geprüft wird, ob Ausgestaltung und zulässige Belegung des Platzes Gewähr für einen Betrieb bieten, der auf Dauer zu keiner übermässigen Beeinträchtigung der Wohnnutzung führt (VGr, 26. Januar 2011, VB.2010.00470, E. 2.4). Diese Prüfung nahm die Vorinstanz unter dem Titel Zonenkonformität nicht vor. Entgegen ihrer eigenen allgemeinen Erwägung, dass die Zonenkonformität eines Betriebs wegen seines besonders grossen und unansehnlichen Abstell- bzw. Lagerplatzes zu verneinen sein könne, prüfte sie nicht, ob der Leergebindeplatz besonders gross und unansehnlich ist. Stattdessen verwies die Vorinstanz auf die Anforderungen an Einordnung und Gestaltung gemäss § 238 Abs. 1 PBG. Unter diesem Titel erwoگ die Vorinstanz sodann, von einer Industriekulisse könne bei den vorliegenden Dimensionen des Lagerplatzes nicht gesprochen werden, woran sich auch nichts änderte, wenn die gesamte Fläche des Lagerplatzes mit Leergebinden belegt würde. Eine diesbezügliche auflageweise Beschränkung sei deshalb nicht erforderlich, ebenso wenig eine Beschränkung der Lagerhöhe, zumal die Kehrrechtcontainer nicht stapelbar seien und die übrigen Behältnisse schon aus praktischen Gründen nicht beliebig hoch gestapelt werden könnten (Entscheid der Vorinstanz, E. 7.4.2).

E. 5.3

Die Einschätzung der Vorinstanz ist nicht haltbar:

E. 5.3.1

Wenn die Vorinstanz ausführt, das Erscheinungsbild des strittigen Lagerplatzes werde vor allem durch die dort abgestellten Leergebinde in Gestalt von Kehrrechtcontainern und Holzpaletten bestimmt und erhalte durch die Grösse der Abstellfläche und die Anzahl der abgestellten Behälter einen klar gewerblichen Charakter (Entscheid der Vorinstanz, E. 6.7.6 und 7.4.2), ist es nicht nachvollziehbar, diese Nutzung als nicht störend zu qualifizieren. Dass nicht von einer Industriekulisse gesprochen werden kann (Entscheid der Vorinstanz, E. 7.4.2) ändert daran nichts, ist doch bereits mässig störendes Gewerbe nicht erlaubt. Aus den bei den Akten liegenden Fotos und den Schilderungen auch der Beschwerdegegnerschaft zur Anzahl der abgestellten Behälter und zu den Verschiebungen derselben ergibt sich denn auch ohne Weiteres, dass die bestehende Nutzung des Leergebindeplatzes nicht mehr mit einer reinen Wohnzone vereinbar ist. Es kann keine Rede davon sein, dass die Nutzung des Leergebindeplatzes "einwandfrei in eine Wohnzone" passt (vgl. Entscheid der Vorinstanz, E. 6.7.4).

E. 5.3.2

Die Grösse der Wertstoffsammelstelle ist mit einer normalen Quartiersammelstelle sodann nicht vergleichbar. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin 2 geht der Betrieb "F" über das hinaus, was in einer reinen Wohnzone mit nur nicht störendem Gewerbe praxismässig zur genügenden Ausstattung mit Entsorgungsmöglichkeiten gezählt wird. Dies ergibt sich schon aus dem umfassenden Entsorgungsangebot. Entsprechend war

der Betrieb "F" bereits am 20. September 1995 qualifiziert worden als "Dienstleistungsbetrieb, der praktisch alle Stoffe von Industrie, Gewerbe und Haushaltungen gegen Entgelt annimmt" und dessen Einzugsgebiet "kleinregionalen Charakter aufweisen" dürfte.

E. 5.3.3

Im Ergebnis begründet die Vorinstanz die baurechtliche Bewilligungsfähigkeit des Leergebindeplatzes damit, dass letzterer zum bewilligten Betrieb "F" gehöre und passe. Dies wird den vorliegenden Umständen jedoch nicht gerecht, basierte die ursprüngliche Bewilligung für den Betrieb "F" doch auf der Annahme, der Betrieb desselben erfolge, ausgenommen An- und Wegtransporte, vollumfänglich im Gebäudeinnern. Es ist offensichtlich, dass der Betrieb in einer Zone, in welcher nur nicht störendes Gewerbe zulässig ist, nur deswegen noch als zonenkonform beurteilt werden konnte, weil er sich auf das Gebäudeinnere beschränkte. Davon kann heute nicht mehr ausgegangen werden. So ergibt sich denn auch aus den Angaben der privaten Beschwerdegegnerin, dass der Containerlagerplatz für den Betriebsablauf von nicht unwesentlicher Bedeutung ist.

E. 5.3.4

Die Einschätzung der Vorinstanzen, das Leergebindelager sei zonenkonform, erweist sich nach dem Gesagten als objektiv nicht nachvollziehbar.

E. 5.4

Auch aus § 357 Abs. 1 PBG kann die private Beschwerdegegnerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die Erteilung einer nachträglichen Bewilligung käme gestützt auf diese Bestimmung nur in Frage, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstünden. Diese Voraussetzung ist vorliegend angesichts der nachbarlichen Interessen offensichtlich nicht erfüllt.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Nutzung der Aussenfläche als Leergebindelager nicht zonenkonform. Die baurechtliche Bewilligung wurde zu Unrecht erteilt. Es ist daher die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu prüfen (§ 341 PBG). Hierbei sind die von der Beschwerdegegnerschaft vorgebrachten Argumenten des Vertrauensschutzes und der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Dafür sind Sachverhaltsabklärungen erforderlich. Zudem steht den verfügenden Verwaltungsbehörden bei der Gewichtung der infrage stehenden öffentlichen und privaten Interessen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Die Sache ist daher antragsgemäss an den Gemeinderat Dielsdorf zurückzuweisen. Dieser wird in seinem Neuentscheid auch über die Behandlungs- und Schreibgebühren des vorliegenden Verfahrens zu befinden haben.

E. 7

Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Dementsprechend sind der Entscheid der Baurekurskommission I vom 15. Oktober 2010 und der Beschluss des Gemeinderats Dielsdorf vom 10. März 2010 aufzuheben, und die Baubewilligung ist zu verweigern. Die Sache ist zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat Dielsdorf zurückzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten dieses Verfahrens der privaten Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Diese ist überdies zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine angemessene

Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Die Kostenverteilung der Vorinstanz ist entsprechend anzupassen. Dabei kann jedoch nur jener Teil der Kosten neu verlegt werden, welcher auf den Beschwerdeführer entfiel (Fr. 2'242.-). Da I und H nicht Beschwerde erhoben, ist auf die ihnen auferlegten Kosten nicht zurückzukommen. Gleiches gilt für die von der Vorinstanz zugesprochenen Umtriebsentschädigungen. Die vorinstanzliche Regelung wird nur soweit aufgehoben, als sie die am vorliegenden Beschwerdeverfahren Beteiligten betrifft.

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