

25 Zonenkonformität

**Die Umnutzung eines ehemaligen Restaurants in ein Vereinslokal mit An-
dachts- und Aufenthaltsraum, Schulungsräumen und Büros ist in der
vorliegenden Wohn- und Gewerbezone WG2 zonenkonform.**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 8. Juli 2015 in Sachen
Einwohnergemeinde A. gegen B. und Gemeinderat A. sowie Regierungsrat
(WBE.2015.19, Beschwerdeverfahren I) und in Sachen C. und Mitbeteiligte
gegen B. und Gemeinderat A. sowie Regierungsrat (WBE.2015.26, Beschwer-
deverfahren II).

Aus den Erwägungen

1.

1.1.

Das Baugesuch der Beschwerdegegnerin beinhaltet, das ehema-
lige Restaurant "D." an der (...) in A. (Wohn- und Gewerbezone
WG2) in ein Vereinslokal umzuwandeln. Streitgegenstand bildet
insbesondere die Zonenkonformität der Umnutzung gemäss der Bau-
und Nutzungsordnung (BNO) der Gemeinde A. vom 8. Juni 2001.

§ 9 BNO sieht vor:

"§ 9

1 Die Wohn- und Gewerbebezonen WG2 und WG3 sind für Wohnen und mässig störendes Gewerbe bestimmt.

2 (...)."

§ 28 BNO hält unter der Marginalie "Beeinträchtigung durch Gewerbe / Industrie" fest:

"§ 28

1 Als nicht störendes Gewerbe gelten in Wohnquartieren passende Kleinbetriebe mit geringem Zubringerverkehr wie Läden, Büros und Geschäfte, die keine erheblich grösseren Auswirkungen entfalten, als sie aus dem Wohnen entstehen.

2 Als mässig störend gelten Betriebe mit Auswirkungen, die im Rahmen herkömmlicher Handwerks- und Gewerbebetriebe bleiben, auf die üblichen Arbeits- oder Öffnungszeiten beschränkt sind und nur vorübergehend auftreten.

3 Als stark störende Betriebe gelten alle übrigen sowie jene, die ein hohes Mass an quartierfremdem Verkehr verursachen."

1.2. (...)

1.3.

Steht die Anwendung und Auslegung kommunaler Bestimmungen in Frage, darf die Gemeinde im Rahmen ihres Ermessensspielraums den verfassungsrechtlichen Schutz beanspruchen, der ihr gestützt auf die Gemeindeautonomie zusteht (§ 106 Abs. 1 KV). Die Rechtsmittelinstanzen haben sich deshalb bei der Überprüfung kommunaler Entscheide insbesondere dort zurückzuhalten, wo eine Regelung unbestimmt ist und verschiedene Auslegungsergebnisse rechtlich vertretbar erscheinen. Sie sind diesfalls gehalten, das Ergebnis der gemeinderätlichen Rechtsauslegung zu respektieren und nicht ohne Not ihre eigene Rechtsauffassung an die Stelle der gemeinderätlichen zu setzen (BGE 115 Ia 118 f. = Pra 78/1989, S. 796 f.; AGVE 2010, S. 441, 447, 451; 2008, S. 164; 2006, S. 187 f.; 2003, S. 190). Die Autonomie der Gemeindebehörden hat jedoch insbesondere dort ihre Grenzen, wo sich eine Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes nicht mehr vereinbaren lässt (vgl. AGVE 2005, S. 152; 2003, S. 190). Räumt eine Norm der rechtsanwendenden Behörde Ermessen ein, ist die Gemeindebehörde bei der Ermessensbetätigung

ausserdem an die Verfassung, insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und an die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen gebunden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 441).

1.4.

Die Vorinstanz hat zutreffend ausgeführt, dass das projektierte Kultur- und Versammlungszentrum als zonenkonform zu gelten hat, sofern die von der geplanten Nutzung ausgehenden Auswirkungen sich im zonengemäss zulässigen Umfang bewegen. § 28 BNO umschreibt für die gemischte Wohn- und Gewerbezone WG2 die erlaubten Auswirkungen bzw. Immissionen, welche den Typus des (höchstens) mässig störenden Betriebs kennzeichnen. Diese Auswirkungen müssen gemäss Wortlaut im Rahmen herkömmlicher Handwerks- und Gewerbebetriebe bleiben, sich auf die üblichen Arbeits- und Öffnungszeiten beschränken und dürfen nur vorübergehend auftreten.

Darüber hinaus bildet es ein Gebot der verfassungsmässig verankerten Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), dass eine rechtsanwendende Behörde bei der Ausübung ihres Ermessensspielraums oder der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe vergleichbare Fälle mit gleichen Massstäben misst. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass Bauvorhaben unterschiedlicher Art und Nutzung, aber mit vergleichbar störenden Auswirkungen nicht erheblich verschieden beurteilt werden können. Ansonsten geriete die kommunale Rechtsanwendung mit dem Postulat einer rechtsgleichen Praxis in Konflikt und überschritte die verfassungsrechtlichen Grenzen der Gemeindeautonomie (siehe vorne, Erw. 1.3). Auch wenn rein mit Blick auf den Wortlaut von § 28 BNO eine restriktivere Zulassung von Gewerbebetrieben in der Zone WG2 denkbar gewesen wäre, hat der Gemeinderat in ständiger Praxis von einer weiten Auslegung der Zonenkonformität Gebrauch gemacht. Insbesondere hat er in der – bewusst gemischten – Wohn- und Gewerbezone die Nutzung durch Restaurantbetriebe, eine Bäckerei, Autogaragen oder ein Möbelgeschäft zugelassen. Damit hat er klar zum Ausdruck gebracht, dass der Terminus der "üblichen Arbeits- und Öffnungszeiten" (§ 28 Abs. 2 BNO) praxismässig nicht unbedingt an die Zeiten der Mehrheit der

Betriebe (und allenfalls an den konkret bewilligten Betrieb) anknüpft. Entscheidend scheint, dass die relevanten Auswirkungen der Nutzung "im Rahmen herkömmlicher Handwerks- und Gewerbebetriebe bleiben" (§ 28 Abs. 2 BNO), mithin keine grösseren Emissionen entstehen. Damit wird auf die Vergleichbarkeit der Auswirkungen und nicht in erster Linie auf die Art des Betriebs abgestellt. Bei der Umnutzung zum Vereinslokal mit religiöser Zweckrichtung handelt es sich zwar um eine verglichen mit Restaurantbetrieben sachlich ungleichartige, in der Umgebung neue Nutzungsart. Massgebend ist aber, ob die entstehenden Auswirkungen zonenrechtlich mit jenen herkömmlicher und bewilligter Vorhaben, vorab des früheren Gastrobetriebs auf der Parzelle, vergleichbar sind, oder aber diese übersteigen. Sind sie im Wesentlichen vergleichbar, wäre es vor dem Gleichbehandlungsgrundsatz und zonenrechtlich nicht vertretbar, in Abweichung zur bisherigen Praxis von einem "stark störenden" Gewerbe (§ 28 Abs. 3 BNO) auszugehen.

1.5.

Gegenstand des Baugesuchs bilden gemäss Nutzungskonzept Öffnungszeiten von Montag bis Freitag, 12 – 22 Uhr, sowie Samstag und Sonntag, 12 – 22 Uhr. Abgesehen von einem einzelnen Ruhetag unter der Woche ist nicht ersichtlich, weshalb sich diese Zeiten zonenrechtlich betrachtet von einem Restaurantbetrieb massgeblich unterscheiden sollten. Abends hatte das Restaurant gar länger geöffnet als für das Vereinslokal vorgesehen (...). Es bestehen auch keine Anzeichen dafür, dass die Besucher des Vereinslokals und des Andachtsraums zu lauterem Verhalten neigten als diejenigen des früheren Restaurants. Auch die Schulungs- und Büroräume lassen mit ihrer geplanten Grösse nicht vermuten, dass sie zu mehr störenden Auswirkungen für die Nachbarschaft führen als ein Restaurantbetrieb bzw. herkömmliche Gewerbebetriebe. Wie der Andachtsraum sind sie für grundsätzlich eher lärmarme, nicht ganztags stattfindende Tätigkeiten vorgesehen (insb. Unterricht, Sprach- und Integrationskurse), die wie das freitägliche Mittagsgebet und die Kinderbetreuung in erster Linie im Innern stattfinden sollen. Weil die sprechende Rolle nur dem Vorbeter (Imam) zukommt, ist auch beim Freitagsgebet nicht von übermässigen Emissionen auszugehen. Verhielte

es sich anders, wären die Nachbarn den Auswirkungen nach Massgabe des Lärmschutz- und Sachenrechts auch nicht schutzlos ausgeliefert. Ferner kann es wie bei Vereinslokalen auch bei Gastrobetrieben aus naheliegenden Gründen zu verdichtetem Reiseverkehr zu bestimmten Zeiten (z.B. Mittagszeit) kommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass je konzentriertere Zu- und Wegfahrtsperioden mit umso ruhigeren Verkehrsphasen dazwischen und danach korrelieren. Auch die gemäss Nutzungskonzept maximal erwarteten Personenzahlen (ca. 60 bis 80 Personen) sind insgesamt gegenüber zuvor bewilligten Betrieben und dem Restaurant D. – mit 88 Sitzplätzen und Aussenterrasse – nicht unvergleichbar hoch. Dies zumal bei einem Restaurant mehrmals wöchentlich mit über 70 Gästen gerechnet werden muss. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz die Sache zur genaueren Ermittlung der aus der Parkplatzanlage herrührenden Lärmemissionen an den Gemeinderat zurückgewiesen hat. Sollten sich zudem die Befürchtungen der Beschwerdeführer bewahrheiten, dass ein überregionaler Zulauf zu einem Personenandrang und unerwartet hohen Lärmimmissionen deutlich über das massgebende Nutzungskonzept hinaus führt, so ist darauf hinzuweisen, dass dann die Zonenkonformität allenfalls neu beurteilt werden kann.

Soweit die Beschwerdeführerin I schliesslich eine Störung des Wohlbefindens der Anwohner durch ideelle Immissionen beklagt, ist schwer nachvollziehbar, weshalb der geplante Andachtsraum durch die Art der praktizierten Glaubensrichtung geradezu "das seelische Empfinden" der Bevölkerung verletzen könnte. Eine solche Auslegung der Zonenordnung geriete auch mit der verfassungsrechtlich verankerten Religionsfreiheit (Art. 15 BV) in Konflikt. Wenn sich die Beschwerdeführerin I dabei auf BGE 136 I 395 beruft, lässt sich ein Andachtsraum mit religiösen Zwecken nicht mit der dort relevanten Nutzung (Liegenschaft für Freitodbegleitungen) vergleichen.

Insgesamt erweisen sich die zonenrechtlich relevanten Auswirkungen der Nutzung als Vereinslokal mit den praxisgemäss zuvor bewilligten Bauvorhaben (insb. Restaurantbetrieb auf der Parzelle) als vergleichbar. Demgemäss ist der angefochtene Entscheid des Regierungsrats mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz und zonen-

rechtlich vertretbar. Die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses bedeutet entgegen den Beschwerdeführenden keine Verletzung der Gemeindeautonomie.