

Strittig war die Zonenkonformität eines geplanten Kultur- und Begegnungszentrums mit Gewerbeflächen, Schulungsräumen, Vereinslokal und Gebetsraum in der Industriezone. Im Begegnungszentrum sollten diverse Aktivitäten durchgeführt werden, u.a. die regulären Gebete (fünf Mal täglich), soziale Begegnungen und Religionsunterricht. An den Gebeten sollten von Montag bis Donnerstag bis zu 40 Personen teilnehmen. Am Freitag wurde mit 150-200 und zum Mittagsgebet am Sonntag mit 100-150 Personen gerechnet. Während des Fastenmonats Ramadan wurde für die Abend- und Nachtgebete von 50-100 Gläubigen ausgegangen. An zwei islamischen Festtagen pro Jahr sollten sich bis ca. 300 Personen zur Verrichtung der Pflichtgebete jeweils in den frühen Morgenstunden versammeln. Der Religionsunterricht sollte jeweils am Sonntagvormittag stattfinden. Sodann waren Führungen mit unterschiedlicher Teilnehmerzahl geplant. Das Vereinslokal (Restaurantbereich und Küche) sollte ausschliesslich der Verpflegung der Mitglieder des Zentrums dienen.

Aus den Erwägungen:

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

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

4.5.2 Industrie- und Gewerbezone sind in erster Linie für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports bestimmt (§ 56 Abs. 1 PBG). Zulässig sind ferner betriebs- und unternehmenszugehörige Verwaltungs-, Forschungs- und technische Räume, Wohlfahrtseinrichtungen, in ausgedehnten oder abgelegenen Industriezonen auch kleinere Läden für den täglichen Bedarf

und sonstige den Beschäftigten nützliche Dienstleistungsgewerbe (Abs. 2). Die Bau- und Zonenordnung kann auch Handels- und Dienstleistungsgewerbe zulassen; aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen kann sie bestimmte Betriebsarten ausschliessen (Abs. 3). Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige sind gestattet; für vorübergehend angestellte Personen kann die Bau- und Zonenordnung provisorische Gemeinschaftsunterkünfte zulassen (Abs. 4).

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

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

Bei Art. 59 Abs. 1 BZO handelt es sich um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht. Der Begriff «Dienstleistungsgewerbe» stammt indes aus dem «Zonenrecht» des PBG und stellt wie auch die Begriffe «Wohnen» (§ 52 PBG), «Gewerbe» und «Industrie» einen kantonalrechtlichen Begriff dar. Die Gemeinden können keine von den Definitionen des PBG abweichende Zonen definieren. Insofern besteht kein Raum für eine eigene Definition des Begriffs «Dienstleistungsgewerbe» durch die Gemeinde und steht ihr diesbezüglich keine Autonomie zu (vgl. VGr, 7. Februar 2019, VB.2018.00486, E. 3.3). Daraus folgt zunächst, dass mit dem in Art. 59 Abs. 1 BZO verwendeten Begriff «Dienstleistungen» nichts Anderes als «Dienstleistungsgewerbe» im Sinne von § 56 Abs. 4 PBG gemeint sein kann. Der Begriff «Dienstleistungsgewerbe» ist auszulegen.

4.5.6 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Gesetzes (grammatikalisches Element). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrundeliegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Das Bundesgericht lehnt es ab, die einzelnen

Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen, und befürwortet einen pragmatischen Methodenpluralismus. Gefordert sei die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (VGr, 7. Februar 2019, VB.2018.00486, E. 4.1, mit Hinweisen).

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

Dienstleistungen sind nach der betriebswirtschaftlichen Begriffsbestimmung immaterielle Güter, die wie Waren (Sachgüter) der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen. Dazu gehören vorab Handelsgeschäfte, Banken, Versicherungen (produktionsbezogene Dienstleistungen), aber auch solche, die verbraucherbezogene Dienstleistungen anbieten wie hinsichtlich Erholung, Reinigungsdienste, Körperpflege und die Ausübung sportlicher Tätigkeiten. Im Licht dieser Betrachtungsweise kann das geplante Kultur- und Begegnungszentrum, in welchem sich die Gläubigen zur religiösen Betätigung treffen können, im weiteren Sinn zu den Dienstleistungsbetrieben gezählt werden, zumal sich die Nutzung, die sich aus baurechtlicher Sicht, das heisst in Bezug auf ihre räumlichen Folgen, von den anderen in Industrie- und Gewerbezone zulässigen gewerblichen Tätigkeiten nur unwesentlich unterscheidet.

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

Das Bundesgericht erachtete den Neubau eines Versammlungs- und Schulungslokals eines Ortsvereins der Zeugen Jehovas in einer Gewerbezone als zulässig (BGr, 30. November 2009, 1C_366/2009, E. 3 ff.). Dabei wurde das Lokal in Auslegung der betreffenden kommunalen Bestimmung des Baureglements und ausgehend von einem weiten Gewerbebegriff als Gewerbebaute qualifiziert. Der Entscheid enthält in E. 4 weitere Hinweise auf die Rechtsprechung und Literatur, die religiöse Bauten unter gewissen Voraussetzungen als in einer Gewerbezone (bzw. Wohn-Gewerbezone bzw. Gewerbe-/Industriezone) als zulässig erachten: «Urteil 1P.290/2003 vom 15. August 2003, E. 2.4, betr. muslimisches Versammlungszentrum in einer

gemischten Wohn-/Gewerbezone; Entscheid der BVE vom 5. März 2004 E. 3c = BVR 2005 S. 334 ff., betr. Gemeindesaal einer evangelisch-freikirchlichen Gemeinde in der Wohn- und Gewerbezone; Verwaltungsgericht Luzern vom 5. Februar 2007 E. 3b = LVGE 2007 II S. 224 E. 3, betr. Kirche, Glockenturm und Verwaltungsgebäude der mazedonisch autokephalen Kirche in der Gewerbezone; Verwaltungsgericht Solothurn vom 24. November 2006 E. 3b = SOG 2006 Nr. 19 S. 89 ff., betr. Minarett in der Gewerbezone; VGr SG vom 20. Juni 2005 E. 2b/dd = SGGVP 2005 Nr. 25 S. 128 ff., betr. muslimischen Gebetsraum mit Cafeteria in der Gewerbe-Industriezone; Peter Perren, Zwischen Stuhl und Bank? Die Zonenkonformität ausgewählter Nutzungsarten, KPG-Bulletin 2004 S. 23 ff.; Christoph Jäger, Kultusbauten im Planungs- und Baurecht = Raum & Umwelt 3/2007 S. 10)».

4.5.8 Wenn das streitbetroffene Begegnungs- und Kulturzentrum als Dienstleistungsgewerbe im Sinn von § 56 Abs. 3 PBG qualifiziert wird, steht dies nicht im Widerspruch zum Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 18. Juni 2003 (VB.2003.00173), in dem festgehalten wurde, dass es sich bei dem in einer Wohnzone der Stadt Zürich geplanten islamischen Kulturzentrum nicht um einen Betrieb im Sinn von § 52 Abs. 3 PBG handle (E. 3b; vgl. denselben Sachverhalt betreffend auch VGr, 31. Januar 2002, VB.2001.00277, E. 4a f.). Das Verwaltungsgericht stützte sich dabei auf die Rechtsprechung, wonach unter Betrieben kaufmännische Gewerbe- oder Industriebetriebe zu verstehen seien. Darauf kommt es im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht an. Die Zoneneinteilung des PBG orientiert sich nicht an betriebswirtschaftlichen Kriterien. Sie bezweckt vielmehr eine in Bezug auf Städtebau, Erschliessung und Emissionen geordnete Ansiedlung von Bauten und Anlagen. Namentlich eine allfällige Gewinnorientierung ist aus raumplanerischer Sicht nicht von Belang. Für die Beurteilung der Zonenkonformität einer Nutzung ist von einem weiten Betriebsbegriff auszugehen (VGr, 1. März 2018, VB.2017.00525, E. 6.3; VGr, 7. November 2012, VB.2012.00136, E. 4.2.1). Das im Entscheid VB.2003.00173 streitgegenständliche islamische Kulturzentrum wurde – in Abgrenzung zu einem Betrieb – nicht etwa der eigentlichen Wohnnutzung zugeordnet, denn es war ein Dispens von der Einhaltung der Wohnanteilsvorschriften erforderlich, was wiederum die Einstufung als Betrieb voraussetzen würde. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, kirchliche Grundstücke würden in der Stadt Zürich in der Regel den Wohnzonen zugewiesen und der Wohnanteil für die betreffenden Parzellen mit 0 % festgesetzt. Diese Behandlung sei den seit jeher kirchlich genutzten Liegenschaften der in Zürich seit langem verankerten und weit verbreiteten Religionsgemeinschaften, insbesondere den Kultusstätten der Landeskirchen zuteilgeworden. Stätten kleinerer Religionsgemeinschaften oder von solchen, welche erst durch die Migrationsbewegungen der neueren Zeit hierzulande zu grösserer Bedeutung gelangt seien, seien planerisch nicht in der gleichen Weise erfasst. Insofern sei die Erteilung von Ausnahmegewilligungen aus Gründen der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]) und der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) geboten (E. 3c).

4.5.9 Das Verwaltungsgericht setzte sich in seinem Entscheid vom 19. Februar 1987 (VB 111/1986 = BEZ 1987 Nr. 1 = RB 1987 Nr. 57) mit der Frage auseinander, ob ein Akutspital in einer Industriezone – in welcher wie hier

Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulässig waren – zonenkonform sei. Es gelangte zum Schluss, dass das Planungs- und Baugesetz nicht die Ansiedlung jedes beliebigen Dienstleistungstyps in der Industriezone habe ermöglichen wollen. Insbesondere sei es nie die Absicht gewesen, die Industriezone für die Ansiedlung von Spitälern, Alters-, Pflege- und Erholungsheimen, Kinderheimen, Internaten, Horten oder Hotels zu öffnen. Sie wiesen nämlich keinerlei Beziehung zu den in § 56 Abs. 1 PBG genannten zulässigen Betriebstypen auf, sondern seien vielmehr mit Wohnbauten eng verwandt. Wohnen sei jedoch in der Industriezone grundsätzlich fremd und nur in engen Grenzen zulässig.

Eine derartige Verwandtschaft mit der Wohnnutzung ist beim vorliegend streitbetroffenen Kultur- und Begegnungszentrum nicht gegeben und es kann – im Gegensatz zu einem Spital etc. – nicht gesagt werden, dieses sei wegen fast unlösbarer immissionsmässiger Konflikte in der Industriezone unerwünscht. Gründe des Lärmschutzes sprechen nicht gegen dessen Errichtung in der Industriezone. Zwar ist das vorliegend betroffene Gebiet der Empfindlichkeitsstufe IV zugeordnet. Die damit gegebenenfalls hinzunehmende höhere Lärmbelastung lässt den Betrieb des Kultur- und Begegnungszentrums nicht als unzweckmässig erscheinen, zumal die Gebete zum überwiegenden Teil frühmorgens, über Mittag und abends und der Religionsunterricht am Sonntag stattfinden. Auch halten sich die Besucher während jeweils nur kurzer Zeit im Zentrum auf. In der Nachbarschaft des Baugrundstücks sind sodann keine speziell lärmintensiven Betriebe auszumachen. Es sprechen vielmehr gute Gründe dafür, die streitbetroffene Nutzung in der immissionstoleranten Industriezone zuzulassen, zumal die Zonenordnung der Stadt X für diese keine spezifische Zone vorsieht und die Zusammenkünfte einer grösseren Anzahl Personen – insbesondere am frühen Morgen, am Abend und an Sonntagen – und die damit verbundenen Immissionen hier besser verträglich sind als in der Nachbarschaft zu Wohnnutzungen, namentlich in einer Wohnzone. Entgegen der Auffassung der Rekurrentin wäre das Kultur- und Begegnungszentrum in einer Zone für öffentliche Bauten von vornherein nicht zonenkonform, weil dessen Zweck nicht in der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe besteht (§ 60 PBG).

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

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