

2. Das Baugrundstück Kat.-Nr. WD110 liegt in der Quartiererhaltungszone Q I, Empfindlichkeitsstufe III, gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich. Das bestehende Gebäude soll gegen das rekurrentische Grundstück hin mit einem dreigeschossigen Anbau erweitert werden, dessen Dach der Wohnung im 3. Obergeschoss als Terrasse dienen soll. Anstelle des Restaurants im Erdgeschoss soll ein jüdischer Gebetssaal und anstelle einer Wohnung im 1. Obergeschoss ein weiterer Gebetssaal und ein Esssaal eingerichtet werden. Im Kellergeschoss ist ein Bad (Mikwe) geplant und das Dachgeschoss soll zu Wohnräumen ausgebaut werden. Weitere Umbauten betreffen den Einbau eines Lifts und Grundrissänderungen der Wohnungen im 2. und 3. Obergeschoss.

3.1 Der Rekurrent macht zunächst geltend, mit dem Bauvorhaben werde der minimale Wohnanteil von 80 Prozent unterschritten. Die dafür erteilte Ausnahmegewilligung sei nicht rechtmässig. Im Umstand, dass die Räume zur Pflege der religiösen Gemeinschaft dienen sollen, würden keine besonderen Verhältnisse im Sinne von § 220 Abs. 1 PBG liegen. Dies könne bei jedem beliebigen Grundstück geltend gemacht werden. Hinzu komme, dass die Wohnanteilsunterschreitung auch durch eine Wohnanteilsübertragung von einem Nachbargrundstück ausgeglichen werden könne, was auflagenweise verlangt werden könne. Sodann werde er (der Rekurrent) durch die massive Wohnanteilsunterschreitung unzumutbar benachteiligt, weil sich die dadurch ermöglichte Nutzung gerade deutlich störender auf die Umgebung auswirke als eine gewöhnliche Wohnnutzung. Der Anbau führe zu einem erhöhten Personenverkehr unmittelbar vor seiner Liegenschaft. Die Gebetsräume würden Platz für mehr als 60 Personen bieten, weshalb mit einer erheblichen Lärmmehrbelastung zu rechnen sei. Zu den gemeinsamen Gebetszeiten dürfe eine grosse Anzahl Personen gleichzeitig beim Eingang eintreffen, der sich im neuen Anbau und damit unmittelbar an der Grenze zum rekurrentischen Grundstück befinde. Schon der bestehende Betrieb der Synagoge habe in der Vergangenheit zu Lärmklagen der Mieter des Rekurrenten geführt, weil Besucher beim Verlassen der Synagoge oft Lärm verursachen würden. Insbesondere sei störend, dass sich die Gläubigen nach dem Gottesdienst auf der Strasse vor dem Ausgang sammeln und sich lautstark unterhalten würden. (...)

3.4.1 Gemäss § 220 PBG ist von Bauvorschriften im Einzelfall zu befreien, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften 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 obliegenden Aufgabe verunmöglicht oder übermässig erschwert (Abs. 2). Ein Nachbar darf durch Ausnahmegewilligungen von Vorschriften, die auch ihn schützen, nicht unzumutbar benachteiligt werden; Ausnahmegewilligungen dürfen jedoch nicht von der Zustimmung des Nachbarn abhängig gemacht werden (Abs. 3).

Die Erteilung eines Dispenses setzt das Vorliegen «besonderer Verhältnisse» voraus. Darunter sind Situationen zu verstehen, die wesentlich von den tatsächlichen Verhältnissen abweichen, welche der Gesetzgeber im Auge gehabt hat. Es handelt sich um Sachverhalte, die der Gesetzgeber bei richtiger Voraussicht anders normiert hätte, sodass ihnen die Allgemeinordnung nicht mehr gerecht zu werden vermag. Besondere Verhältnisse können namentlich in der Topographie, Form oder Lage des Baugrundstückes liegen.

Lassen sich die Überlegungen, die für die Begründung einer Ausnahmegewilligung angeführt werden, für eine Vielzahl von Fällen anstellen, so besteht keine Ausnahmesituation. Entsprechende Dispense zielen auf eine Änderung der gesetzlichen Ordnung ab und sind daher unzulässig. Keinen Ausnahmegrund bildet in der Regel der Umstand, dass die aus der Allgemeinordnung folgende Ablehnung der Baugewilligung für den Gesuchsteller Härten, Unbilligkeiten oder auch nur Unzulänglichkeiten mit sich bringt. Persönliche Verhältnisse und Anliegen vermögen regelmässig keine Dispenssituation zu begründen. Schliesslich darf selbst beim Vorliegen besonderer Verhältnisse keine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wenn negative Dispensvoraussetzungen (Abs. 2 und 3) erfüllt sind.

Was unter besonderen Verhältnissen und unter den negativen Dispensvoraussetzungen zu verstehen ist, regelt das kantonale Recht abschliessend, weshalb vorinstanzliche Entscheide in diesen Punkten von der Rekursinstanz frei überprüft werden können. Durch welche Abweichungen vom Gesetz einer Ausnahmesituation Rechnung zu tragen ist, stellt demgegenüber einen Ermessensentscheid der Gemeinde dar.

3.4.2 Vorab ist festzuhalten, dass ein (teilweise) Kultuszwecken oder einer religiösen Gemeinschaft als Versammlungslokal dienendes Gebäude wie das vorliegend streitbetreffende in der Quartiererhaltungszone, in der die Wohnnutzung im Vordergrund steht, grundsätzlich zulässig ist. Die Zonenkonformität ist gegeben, weil die fragliche Nutzung dem Wohnen im Sinne der kantonalen Bestimmung von § 52 Abs. 1 PBG zugerechnet werden kann (VGr, 31. Januar 2002, VB.2001.00277, E. 4). Nicht eingehalten ist dagegen der im kommunalen Zonenplan vorgeschriebene Wohnanteil von 80 Prozent.

Wie der geltende Zonenplan zeigt, wurden kirchliche Grundstücke in der Regel den Wohnzonen zugewiesen und wurde der Wohnanteil für die betreffenden Parzellen mit 0 Prozent festgesetzt. Diese Behandlung wurde den seit jeher kirchlich genutzten Liegenschaften der in Zürich seit langem verankerten und weit verbreiteten Religionsgemeinschaften, das heisst insbesondere den Kultusstätten der so genannten Landeskirchen (§ 1 Kirchengesetz [KiG]) zuteil. Stätten kleinerer Religionsgemeinschaften oder von solchen, welche erst durch die Migrationsbewegungen der neueren Zeit hierzulande zu grösserer Bedeutung gelangten, sind planerisch nicht in der gleichen Weise erfasst. Insofern liegen besondere Verhältnisse vor und ist die Erteilung von Ausnahmegewilligungen aus Gründen der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]) und der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) geboten. Die besonderen Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall auch daraus, dass die Besucher der streitbetreffenden Gebetsräume aus allgemein

bekanntem Gründen auf einen Standort in Gehdistanz zu ihrem Wohnort angewiesen sind.

Durch Wohnanteilsvorschriften soll die Verödung der Innenstadt bekämpft sowie die Durchmischung von Arbeits- und Wohnplätzen und die Erhaltung von günstigem Wohnraum gefördert werden (VGr, 18. November 2009, VB.2009.00324, E. 5.5). Diesen öffentlichen Interessen laufen die hier zu beurteilenden Gebetsträume offenkundig nicht zuwider. Im Gegenteil unterstützen sie deren Verwirklichung, indem die vorgesehene Nutzung dem Zonenzweck des Wohnens dient und die Attraktivität des Quartiers für die ansässige jüdische Bevölkerung steigert. Die Ausnahmegewilligung verstösst daher nicht gegen Sinn und Zweck der Wohnanteilsvorschriften. Auch ein Verstoß gegen andere öffentliche Interessen ist nicht ersichtlich.

Ein Nachbar darf durch Ausnahmegewilligungen von Vorschriften, die auch ihn schützen, nicht unzumutbar benachteiligt werden (§ 220 Abs. 3 PBG). Weil der Wohnanteilsvorschrift keine nachbarschützende Funktion zukommt und die vorliegend fragliche Nutzung – wie erwähnt – in der Quartiererhaltungszone grundsätzlich zulässig ist, entfällt die Prüfung der Zumutbarkeit als Voraussetzung für die Erteilung der Ausnahmegewilligung. Insbesondere ist an dieser Stelle die Zumutbarkeit der vom Rekurrenten beanstandeten Lärmimmissionen nicht zu beurteilen.

Wenn für eine Vielzahl vergleichbarer Fälle stets eine Ausnahmegewilligung gemäss § 220 Abs. 1 PBG erteilt wird, stellt sich die Frage nach einer faktischen Missachtung der gesetzlichen Ordnung. Der Bedarf an zusätzlichen Lokalen für kleinere Religionsgemeinschaften, namentlich die jüdische, ist indes naturgemäss eher gering. Somit ist in Zukunft wohl nicht mit einer Vielzahl von Ausnahmegewilligungen zu rechnen. Sollte sich jedoch herausstellen, dass inskünftig dennoch in erheblichem Ausmass Ausnahmegewilligungen für Betlokale und ähnliche Einrichtungen erforderlich werden, so hätte eine Änderung über die planungsrechtlichen Institute – im vorliegenden Fall eine Anpassung der BZO – zu erfolgen (VB.2011.00531, E. 4.2. = BEZ 2012 Nr. 20, und die entsprechend erlassene Bestimmung von Art. 40 Abs. 4bis BZO Zürich, wonach zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen sowie für Kindergärten unabhängig von der geltenden Wohnanteilspflicht der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden darf).

Im Ergebnis erweist sich die Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Wohnanteils im vorliegenden Fall als gerechtfertigt. Die rein hypothetische Möglichkeit einer Wohnanteilsübertragung, bei der keine Ausnahmegewilligung mehr nötig wäre, ändert daran nichts. (...)

4. Zusammengefasst ist der Rekurs abzuweisen.