

1. Das Baugrundstück liegt in der Industriezone IA der Gemeinde X. und ist mit einem noch im Rohbau stehenden viergeschossigen Gewerbehauus überstellt.

Die Rekurrentin ist für die Erstunterbringung der dem Kanton Zürich durch den Bund zugewiesenen Asylbewerber verantwortlich und in dieser Funktion für den Aufbau und den Betrieb von Durchgangszentren, Foyers und Notunterkünften zuständig. In dem genannten Gewerbehauus plant sie die Einrichtung eines aus drei eigenständigen Abteilungen bestehenden Asylbewerberzentrums. Dieses soll sich in zwei Durchgangszentren für je ca. 100 Personen und in eine Notschlafstelle für ca. 150 Personen gliedern. In das Zentrum soll auch eine Stätte zur Beschäftigung von Asylbewerbern integriert werden.

2. Das Vorhaben ist unbestrittenermassen zonenwidrig und damit einer ordentlichen Bewilligung nicht zugänglich. Die Parteien gehen zudem übereinstimmend davon aus, dass die Erteilung einer Ausnahmegewilligung mangels besonderer Verhältnisse baurechtlicher Natur nicht in Frage kommt. Die Rekurrentin hält aber dafür, dass die Voraussetzungen zur Erteilung einer auf die Dauer von fünf Jahren befristeten Bewilligung gegeben seien.

3. a) Die Baubewilligung ist die behördliche Feststellung, dass einer Baute keine öffentlichrechtlichen Hindernisse namentlich aus dem Bau- und Planungsrecht entgegenstehen. Nicht rechtskonforme Bauten und Anlagen dürfen unter Umständen gemäss § 321 PBG unter erschwerenden Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen) bewilligt werden, die im geltenden Recht eine Grundlage besitzen und dem Zwecke dienen, die rechtlichen Mängel zu beheben oder künftige Rechtswidrigkeiten auszuschliessen. In gewissen (seltenen) Fällen (unter anderem bei Vorliegen von Notlagen bei der Unterbringung von Asylbewerbern) können anstelle einer Bauverweigerung vorschriftswidrige Bauten befristet oder bis zu einem vorbehaltenen Widerruf bewilligt werden.

Eine befristete Baubewilligung in diesem Sinne - von der ohne weiteres zu bewilligenden, rechtskonform aber auf Zeit projektierten Baute soll hier nicht die Rede sein - bedeutet somit nichts anderes als die temporäre Tolerierung vorschriftswidriger Bauten und Anlagen. Mit einer Ausnahmesituation, wie sie Voraussetzung für die Erteilung eines Dispenses von Baurechtsnormen ist (§ 220 PBG), hat eine derartige befristete Zulassung nichts zu tun. Die Baute wird durch die Tolerierung nicht rechtmässig, und es entsteht kein Bestandesprivileg und damit auch kein Anspruch des Bauherrn auf Verlängerung der Bewilligung.

b) Der befristeten Zulassung rechtswidriger Bauvorhaben sind in mehrfacher Hinsicht enge Grenzen gesetzt, soll es nicht zur massenhaften Verletzung von Vorschriften, zu einer ausserhalb des geltenden Planungs- und Baurechts oder etwa des Umweltschutzrechts liegenden rechtsmissbräuchlichen "Nebenordnung" kommen.

So dürfen rechtswidrige Projekte auch bei Vorliegen von Notlagen nur bewilligt werden, wenn der Nachweis erbracht ist, dass eine vorschriftsgemässe Baute auf dem Baugrundstück oder an anderer Stelle nicht möglich ist. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit, wonach rechtskonform zu bauen und zu nutzen ist, führt mit anderen Worten dazu, dass rechtswidrige Provisorien nur für so lange bewilligt werden dürfen, als die Realisierung eines gesetzeskonformen Projektes entweder unmöglich oder für den Bauherrn unzumutbar ist (VB 91/0054+0055).

Dieser Grundsatz ist für die Festlegung der Obergrenze der Befristung von entscheidender Bedeutung, und es können die weiteren nachstehend zu nennenden Voraussetzungen für die befristete Zulassung rechtswidriger Bauten nur innerhalb des vom Legalitätsprinzip gezogenen Rahmens rechtliche Wirkung entfalten. Ist es möglich, innerhalb einer bestimmten Zeitspanne rechtskonform zu bauen und zu nutzen, so kann dieser zeitliche Rahmen nicht unter Hinweis auf die Geringfügigkeit der Rechtsverletzung oder auf das überwiegende Interesse an der Realisierung des Bauvorhabens überschritten werden.

Bei Notsituationen, wie sie im Gefolge des Zustromes von Asylbewerbern überall im Kanton Zürich und in der ganzen Schweiz als Massenphänomen in Erscheinung treten, kann sich das Gemeinwesen - nun, da die Unterbringungsaufgabe seit geraumer Zeit besteht und offenkundig von Dauer ist - seiner öffentlichen Aufgaben nicht länger als kurzfristig auf dem Wege rechtswidriger Provisorien entledigen. Kantone wie Gemeinden haben alles daran zu setzen, bestehende vorschriftskonforme Bauten zur Verfügung zu stellen oder neue rechtmässige Bauten zu errichten. Längerfristig ist das erforderliche Land auf dem Planungswege beizubringen, und es sind entsprechende Schritte schon heute einzuleiten.

Für die befristete Zulassung als solche und die Dauer der Befristung ist sodann - immer im Rahmen der für die Schaffung rechtskonformer Verhältnisse erforderlichen Zeitspanne - der Grad der durch das Bauvorhaben bewirkten Vorschriftswidrigkeit von Bedeutung; insbesondere können gravierende Verletzungen elementarer Baupolizeivorschriften dazu führen, dass ein Provisorium überhaupt nicht oder nur sehr kurzfristig bewilligt werden darf. Auf das Investitionsvolumen kann es dabei letztlich nicht ankommen, weil einerseits davon auszugehen ist, dass die zuständigen Behörden die Befristung anhand der massgeblichen rechtlichen Kriterien festlegen und den zeitlichen Limitierungen Nachachtung verschaffen und andererseits der Bauherr in seinen finanziellen Dispositionen frei ist.

Sodann muss das öffentliche oder private Interesse an der Erstellung des Bauvorhabens ein hohes Gewicht haben, bis sich die befristete Tolerierung von Vorschriftswidrigkeiten rechtfertigen lässt.

Ermittlung und Befriedigung des Bedarfes bedingen permanente Anstrengungen, so dass sich auch die Frage etwa nach der Erstellung weiterer oder der Verlän-

gerung bestehender rechtswidriger Provisorien im positiven wie im negativen Sinne schon kurzfristig wieder neu stellen kann.

4. a) Nachdem die der Wohnnutzung gleichzustellende Unterbringung von Asylbewerbern in der Industriezone unbestrittenermassen nicht zonenkonform ist und die Erteilung einer Ausnahmebewilligung - ebenfalls unbestrittenermassen - nicht in Frage kommt, ist nach den dargelegten Grundsätzen höchstens die Erteilung einer befristeten Bewilligung in Betracht zu ziehen. Zu prüfen bleiben die hierfür nötigen Voraussetzungen sowie die Frage der Befristungsdauer.

b) Geplant ist der Innenausbau eines noch im Rohbau stehenden Gewerbehäuses, welcher gemäss Angaben der Vorinstanz Investitionen in der Höhe von rund Fr. 2.5 Mio. erfordert. Die fünf Geschosse sollen wie folgt beworben werden:

Sockelgeschoss: 3 Lagerräume, 3 Waschräume, 1 Haushaltsraum

Erdgeschoss: 5 Schulräume, 5 Büroräume, 1 Küche,  
1 Ess- und Aufenthaltsraum, 1 Reception

1. + 2. OG:  
(identisch) 17 Schlafräume, 3 Büroräume,  
1 Aufenthaltsraum mit Küche,  
1 Nachwacheraum, 1 Spielzimmer,  
2 Wasch/WC/Dusch-Räume

3. OG 5 Reserve(schlaf)räume, 5 Werkstatträume,  
2 Büroräume, 1 Aufenthaltsraum mit Küche,  
1 Nachwacheraum, 2 Wasch/WC/Dusch-Räume.

Im bestehenden Rohbau sind bis anhin lediglich die Treppen- und Aufzugsanlagen sowie einige sanitäre Einrichtungen vorhanden, so dass praktisch die ganze innere Raumeinteilung noch erstellt werden muss. Die dafür notwendigen baulichen Massnahmen haben zwar eindeutig dauerhaften Charakter; dennoch erweist sich die Ansicht der Baubehörde, das Projekt sei deshalb einer befristeten Bewilligung nicht zugänglich, angesichts der vorstehenden Erwägungen als unzutreffend.

c) Zur Beurteilung der Frage, ob die Zonenwidrigkeit wie beantragt auf fünf Jahre hinaus zu tolerieren sei, ist zunächst von den Möglichkeiten des Kantons Zürich zur Schaffung rechtskonformer Unterkünfte auszugehen. Dazu macht die Rekurrentin einzig geltend, es sei äusserst schwierig, geeignete Objekte zu finden; infolge des angespannten Wohnungsmarktes sei es im übrigen sehr problematisch, der ansässigen Wohnbevölkerung Wohnraum zu entziehen.

Die Rekurrentin beanstandet daher die bisher von den Baurekurskommissionen konsequent angewandte und vom Verwaltungsgericht in einigen Entscheiden bestätigte Praxis, die Befristung der Bewilligung auf 2 Jahre zu beschränken.

Die diesbezügliche Begründung des Verwaltungsgerichts ging dahin, dass es innerhalb dieser Zeitspanne dem Gemeinwesen - nötigenfalls durch planerische Massnahmen - möglich sei, die Voraussetzung für eine allseits baurechtskonforme Unterbringung von Asylbewerbern zu schaffen (vgl. VB 90/0136). In einigen neueren Entscheiden liess das Verwaltungsgericht unter dem Hinweis, dass die Schaffung

von Notunterkünften mit dem anhaltenden Zustrom von Asylbewerbern stetig schwieriger geworden sei, auch Befristungen von 3 bzw. 5 Jahren zu (VB 91/0054+0055 [3 J.], VB 91/0117 [3 J.] und VB 91/0122 [5 J.]). Allerdings hat das Gericht dabei zumindest im letztgenannten Falle inkonsequenterweise dem Grad der Rechtsverletzung dasselbe Gewicht wie dem Legalitätsprinzip beigemessen, ohne zu prüfen, ob die Gemeinde nicht schon vor Ablauf der 5-jährigen Befristung die Möglichkeit legaler Unterbringung habe.

In concreto hält die Rekurrentin die Zeitspanne von zwei Jahren deshalb als für zu kurz bemessen, weil die Stimmbürger entsprechenden Projekten und planerischen Massnahmen meist ablehnend gegenüberstünden.

Den Baurekurskommissionen ist die Problematik im Zusammenhang mit der Errichtung von Unterbringungsmöglichkeiten für Asylbewerber aus zahlreichen Rekursfällen hinlänglich bekannt. Die aus Mangel an Zeit auf Notunterkünfte (Wohncontainer) angewiesenen Gemeinden stossen in Wohnzonen mit ihren Bestrebungen immer wieder auf den Widerstand von Anwohnern, welche vielfach nichts unversucht lassen, um die Unterkünfte unter Berufung auf die geltenden Bauvorschriften (Einordnung, Immissionen etc.) zu verhindern. Die benötigte Zeitdauer für die Herbeiführung einer baurechtskonformen Lösung ist dementsprechend auch nicht exakt abschätzbar. Indessen muss die Befristung, wo nicht besondere konkrete Umstände vorliegen, im Rahmen von zwei bis höchstens drei Jahren festgelegt werden.

Einen rechtsgenügenden Nachweis der Unmöglichkeit rechtskonformer Unterbringung von Asylbewerbern hat die Rekurrentin mit ihren Vorbringen indessen nicht erbracht. Die Baurekurskommission II hält daher auch vorliegend eine Befristung innerhalb des vorstehend genannten Rahmens für angemessen, zumal gerade die am nächsten mit der (keineswegs mehr neuen) Problematik vertraute kantonale Asylkoordination die entsprechenden Bemühungen längst in Angriff genommen haben müsste. Mit der Zulassung von baurechtswidrigen Bauten für die Zeitspanne von fünf Jahren würde auf jeden Fall der Uebergang zu einer unzulässigen Dispensierung fließend und darüber hinaus die Suche nach baurechtskonformen Lösungsmöglichkeiten nicht gefördert. Zeigt sich nach Ablauf der Frist, dass eine baurechtskonforme Lösung trotz ernsthafter Bemühungen noch nicht gefunden werden konnte und die Notsituation nach wie vor andauert, könnte - unter dannzumal strengeren Voraussetzungen (Nachweis der Bemühungen) - immer noch eine Verlängerung in Betracht gezogen werden.

Wenn die Rekurrentin geltend macht, keine Möglichkeit zu haben, sich am Prozess der Schaffung von baurechtskonformen Voraussetzungen (sinngemäss soweit diesbezüglich planerische Massnahmen notwendig sind) aktiv zu beteiligen, ist dies nur insoweit korrekt, als es ihr in der Tat verwehrt ist, bezüglich der Industriezone der Gemeinde X. eine Umzonung in die Wege zu leiten. Nicht verwehrt ist es der Asylkoordination als kantonaler Instanz jedoch, die Problematik auf der Stufe der kantonalen Planung bzw. Gesetzgebung anzugehen. Sind die Unterbringungsmöglichkeiten in Wohnzonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen im ganzen Kanton tatsächlich ausgeschöpft, so wären Mehreinzonungen, Umzonungen oder Zonenöffnungen anzustreben. Möglich wäre auch die Einführung neuer Zonentypen. Auf jeden Fall müsste der Weg diesfalls nicht über die "pragmatische" Rechtsbeugung, sondern über die Anpassung der Bauvorschriften an die im Zusammenhang mit der

Asylgesetzgebung des Bundes gestellten Anforderungen führen.

d) Fraglich ist somit noch, wie sich der Grad der Rechtsverletzung und die Interessenabwägung auf die Befristungsdauer auswirken. Aufgrund der Lage des Bauvorhabens in einem weniger immissionsbelasteten Bereich der Industriezone IA, in welcher übrigens auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulässig sind, kann die Zonenwidrigkeit nicht als derart gravierend bezeichnet werden, dass eine Frist innerhalb des Rahmens von zwei bis drei Jahren nicht in Frage käme bzw. weitergehend zu verkürzen wäre. Liegt sodann der Hauptzweck von Industriezonen darin, die Ansiedlung von industriellen und gewerblichen Betrieben zu ermöglichen und insbesondere die von dieser Nutzweise herrührenden Immissionen auf bestimmte Gebiete zu beschränken, so steht auch das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Zonenordnung einer Provisoriumsdauer zwischen zwei und drei Jahren nicht entgegen. Gegen eine kürzere Befristung spricht auch das öffentliche Interesse an der Erstellung der Baute. Die Unterbringung von Asylbewerbern zählt gegenwärtig zu den dringlichsten Problemen für Kanton und Gemeinden. Die Interessensgewichtung führt daher - ohne Berücksichtigung der rekurrentischerseits geltend gemachten, jedoch kaum relevanten Tatsache, dass das Gewerbehäus teilweise auch zonenkonform genutzt werden soll (Werkstatträume) - zum Ergebnis, dass die nicht allzu schwer wiegende Verletzung öffentlichen (kommunalen) Baurechts für zwei bis drei Jahre hingenommen werden könnte, soweit der Kanton Zürich seine ihm aufgrund der Asylgesetzgebung des Bundes obliegende Aufgabe der Erstunterbringung von Flüchtlingen nicht anderweitig erfüllen kann. In gleicher Weise hat auch das Verwaltungsgericht in bereits zitierten Entscheid VB 90/0136 einen Wohncontainer für Asylbewerber in der Industriezone - auf zwei Jahre befristet - zugelassen.

e) Zusammenfassend ergibt sich, dass - nachdem die Rekurrentin an einer Bewilligungsdauer unter fünf Jahren offenbar nicht interessiert ist - der Rekurs abzuweisen ist. Demnach ist der angefochtene Beschluss im überprüften Umfang zu bestätigen.

Der Rekurrentin steht es indessen frei, bei der Baukommission der Gemeinde X. ein neues Baugesuch für ein auf zwei bis drei Jahre befristetes Projekt einzureichen, welches ihr - im Sinne der Erwägungen - zu bewilligen und allenfalls nach Ablauf der Bewilligungsfrist auch zu verlängern wäre. Voraussetzung wäre allerdings der Nachweis, dass im "Gebiet linkes Zürichseeufer" keine baurechtskonformen Alternativmöglichkeiten vorhanden sind. Bei der Frage einer späteren Verlängerung hätte die Rekurrentin nachzuweisen, dass ihre Bemühungen bei der Suche nach einer baurechtskonformen Lösung erfolglos blieben.