



Die Zonenkonformität von Gewerben und Betrieben in der Wohnzone

IRENE WIDMER*

Frage

Sind Gewerbe und Betriebe in der Wohnzone zonenkonform?

Antwort

Innerhalb der eigenen Wohnung/des eigenen Hauses dürfen freie Berufe ausgeübt werden. Die Fläche der Arbeitsräume muss mit den Wohnräumen zusammenhängen und gegenüber diesen untergeordnet sein. Der Betriebsinhaber muss seinen Lebensmittelpunkt in den Wohnräumen haben.

Ausserhalb der eigenen Wohnung/des eigenen Hauses sind nicht störende Betriebe erlaubt, wenn die Bau- und Zonenordnung (BZO) der Gemeinde dies nicht ausschliesst. Mässig störende Betriebe sind erlaubt, wenn die BZO dies zulässt. Stark störende Betriebe sind verboten. Allfällige Wohn- oder Gewerbeanteilsvorschriften und Immissionsgrenzwerte müssen eingehalten werden.

Question

Les entreprises artisanales et commerciales ainsi que les exploitations qui sont situées dans la zone d'habitation sont-elles conformes à l'affectation de la zone ?

Réponse

Les professions indépendantes peuvent être exercées à l'intérieur de son propre appartement ou de sa propre maison. La surface des espaces de travail doit être reliée aux espaces de vie. Elle doit également être subsidiaire à ces derniers. Le centre de vie de l'exploitant doit se situer dans les locaux habités.

En dehors de l'appartement ou de la maison, les entreprises non gênantes sont autorisées si le règlement communal des constructions et des zones (RCZ) ne l'exclut pas. Les entreprises moyennement gênantes sont autorisées à condition que le RCZ le permette. Les entreprises fortement gênantes sont interdites. Les dispositions applicables aux habitations et aux parties réservées à l'artisanat et au commerce ainsi que les valeurs limites d'immissions doivent être respectées.

I. Sachverhalt

Eine Firma betreibt ihr Geschäft in der Wohnzone. Eines Tages erhält sie Post vom örtlichen Bauamt. Sie soll ein Baubewilligungsgesuch um Nutzungsänderung einreichen. Sie hat nicht beachtet, dass die Gewerbefläche in der Wohnzone beschränkt ist.

II. Diskussion

A. Der Begriff des Gewerbes/Betriebs

Unter Gewerbe/Betrieb versteht das Gesetz jede Art von Arbeitsplatznutzung, also Produktion, Verkauf, Dienstleistungen oder freie Berufe.¹

B. Betriebe innerhalb der eigenen Wohnung/des eigenen Hauses

Nach § 52 Abs. 1 Satz 1 PBG/ZH (LS 700.1) sind Wohnzonen in erster Linie für Wohnbauten bestimmt. Zur Wohnnutzung gehören insbesondere Erholung, Schlafen,

Essen und Hausarbeit.² Auch Bauten, die einen Bezug zum Wohnen aufweisen, fallen darunter.³ Beispiele dafür sind Archiv- oder Lagerräume.⁴

Zur Wohnnutzung gehören nach § 52 Abs. 1 Satz 2 PBG/ZH aber auch Arbeitsräume, die mit einer Wohnung zusammenhängen und in einem angemessenen Verhältnis zur eigentlichen Wohnfläche stehen.

Die Arbeitsräume müssen mit einer Wohnung zusammenhängen. Unter den Begriff der *Wohnung* fällt auch ein *Haus*.⁵ Die Arbeitsräume müssen Teil der Wohnung/des Hauses bilden. Arbeitsräume in Nebengebäuden fallen somit nicht unter § 52 Abs. 1 Satz 2 PBG/ZH. Sie müssen die in C. genannten Anforderungen erfüllen.

Die Fläche der Arbeitsräume muss gegenüber den Wohnräumen untergeordnet sein. Die grössere Fläche der

* IRENE WIDMER, lic. iur., Rechtsanwältin, Widmer Baurecht, Affoltern am Albis.

¹ ROBERT WOLF/ERICH KULL, Das revidierte Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, Bern 1992, N 154 und 160.

² CHRISTIAN HÄUPTLI, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 15 N 80; PETER HETTICH/LUKAS MATHIS, Raumplanerische Instrumente zur Steuerung der Bautätigkeit, in: Alain Griffel/Hans U. Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, S. 1 ff., N 1.60.

³ BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 22 RPG N 25; HÄUPTLI (FN 2), § 15 N 80; CHRISTOPH FRITZSCHE/PETER BÖSCH/THOMAS WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, 770.

⁴ WALDMANN/HÄNNI (FN 3), Art. 22 RPG N 25.

⁵ FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF (FN 3), 771; VGer ZH, VB.2003.00372, 5.5.2004, E. 1.

Wohnung/des Hauses muss nach wie vor dem klassischen Wohnen dienen. Die Praxis beschränkt die gewerbliche Nutzung auf einen Viertel bis auf einen Drittel der Wohnfläche.⁶

Der Betriebsinhaber muss in der Wohnung/im Haus wohnen und dort seinen Lebensmittelpunkt haben.⁷ Er muss die Absicht haben, dort ansässig zu sein, und die Räume müssen so ausgestattet sein, dass sie zu einem dauernden Verweilen geeignet sind.⁸

Die Bestimmung soll die Ausübung von freien Berufen im eigenen Haus/in der eigenen Wohnung ermöglichen.⁹ Ein freier Beruf wird durch folgende Kriterien definiert:¹⁰

- *Personenbezogenheit*: Der Beruf wird *persönlich und eigenverantwortlich* ausgeübt. Oft besteht ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Kunden und dem Leistungserbringer.
- *Dienstleistung*: Diese hat oft einen intellektuellen Charakter.
- *Qualifikation*: Der Leistungserbringer verfügt über eine bestimmte Qualifikation. Oft ist der Leistungserbringer beruflich hoch qualifiziert.
- *Reglementierung*: Der Beruf des Leistungserbringers ist reglementiert oder untersteht der Selbstregulierung.

Zu den Trägern freier Berufe gehören insbesondere Ärzte, Architekten, Anwälte, Grafiker, Ingenieure, Finanzberater, Treuhänder und Vermögensverwalter.¹¹

C. Betriebe ausserhalb der eigenen Wohnung/des eigenen Hauses

1. Funktioneller Zusammenhang

Verlangt wird ein funktioneller Zusammenhang des Betriebs zur Wohnzone.¹² Die Emissionen des Betriebs und

die gewerbliche Nutzung müssen mit der Wohnnutzung vereinbar sein.¹³

Dazu wird ein Betrieb abstrakt einer von drei Immissionskategorien zugeordnet: zu den *nicht störenden*, zu den *mässig störenden* oder zu den *stark störenden* Betrieben. Zu prüfen ist, ob durch eine Nutzung typischerweise mit Belästigungen zu rechnen ist, die sich mit der Wohnnutzung nicht vertragen.¹⁴

Mit diesen Kategorien wurden ursprünglich Immissionen beurteilt. Mit dem Inkrafttreten der Umweltschutzgesetzgebung haben diese Kategorien ihre immissionsrechtliche Bedeutung verloren.¹⁵ Bei *raum- und ortsplannerischen Anliegen* sind diese Begriffe aber immer noch von Bedeutung.¹⁶ Das Tiefbauamt des Kantons Zürich listet auf seiner Homepage verschiedene Betriebe auf und ordnet diese einer dieser drei Kategorien zu.¹⁷

a. Nicht störende Betriebe

Nicht störende Betriebe weisen ein geringes Konfliktpotential auf und haben keinen störenden Einfluss auf ein gesundes und ruhiges Wohnen.¹⁸

Büro- oder Dienstleistungsbetriebe gelten grundsätzlich als nicht störend.¹⁹ Man spricht auch von den *stillen Gewerben*.²⁰ Darunter fallen insbesondere die freien Berufe (siehe II.B.).

Nach Lehre und Rechtsprechung gelten auch sogenannte *Quartiersversorgungsbetriebe* als nicht störende Betriebe.²¹ Diese befriedigen die täglichen Bedürfnisse der Quartierbevölkerung und haben damit für diese eine

⁶ FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF (FN 3), 771.

⁷ FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF (FN 3), 771; VGer ZH, VB.2003.00372, 5.5.2004, E. 1; VGer ZH, VB 129/1980, 23.4.1981, E. 3a, in: BEZ 1981, Nr. 3.

⁸ Zum Ganzen: VGer ZH, VB 129/1980, 23.4.1981, E. 3a, in: BEZ 1981, Nr. 3.

⁹ FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF (FN 3), 771; VGer ZH, VB.2003.00372, 5.5.2004, E. 1; VGer ZH, VB 129/1980, 23.4.1981, E. 3a, in: BEZ 1981, Nr. 3.

¹⁰ Zum Ganzen: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Cina vom 19. Dezember 2003 (zit. Bericht), 6 f.

¹¹ Zum Ganzen: Bericht (FN 10), 8 f.; dort werden auch weitere Beispiele freier Berufe aufgeführt.

¹² WALDMANN/HÄNNI (FN 3), Art. 22 RPG N 26.

¹³ BRKE III (ZH), Nr. 0104/2009, 8.7.2009, E. 6, in: BEZ 2010, Nr. 46; BRKE II (ZH), Nrn. 0112–0117/2008, 17.6.2008, E. 4.4.3, in: BEZ 2008, Nr. 56.

¹⁴ WALDMANN/HÄNNI (FN 3), Art. 22 RPG N 26.

¹⁵ Zum Ganzen: BRGE II (ZH), Nr. 0052/2015, 9.4.2015, E. 5.1, in: BEZ 2015, Nr. 36; BRKE II (ZH), Nrn. 0112–0117/2008, 17.6.2008, E. 4.3, in: BEZ 2008, Nr. 56.

¹⁶ FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF (FN 3), 772; WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band II, 3. A., Zürich 1999, N 551; BGE 123 II 560 E. 3c; 118 Ia 112 E. 1b; BRGE II (ZH), Nr. 0052/2015, 9.4.2015, E. 5.1, in: BEZ 2015, Nr. 36.

¹⁷ Internet: https://tba.zh.ch/internet/baudirektion/tba/de/laerm/laermvorsorge/raumplanung/nutzung_und_stoergrad.html (Abruf 8.7.2018).

¹⁸ FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF (FN 3), 774; VGer ZH, VB.2009.00417, 2.12.2009, E. 3.3, in: BEZ 2010, Nr. 2.

¹⁹ FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF (FN 3), 774; VGer ZH, VB.98.00323, 9.12.1998, E. 3c/bb, in: BEZ 1999, Nr. 1; WALDMANN/HÄNNI (FN 3), Art. 22 RPG N 26.

²⁰ WALDMANN/HÄNNI (FN 3), Art. 22 RPG N 26.

²¹ WALDMANN/HÄNNI (FN 3), Art. 22 RPG N 26; BRKE III (ZH), Nr. 0064/2010, 5.5.2010, E. 4.2.2, in: BEZ 2010, Nr. 45.

bestimmte notwendige Funktion.²² Beispiele für Quartier-versorgungsbetriebe sind:²³ Coiffeure, Ateliers, Praxis-räume, Gaststätten (Cafés) oder Kitas. Auch Pflegewoh-nungen mit mehreren betreuten Pflegebedürftigen, selbst Schwerstpflegebedürftigen, sind zulässig.²⁴

b. Mässig störende Betriebe

Mässig störende Betriebe weisen in aller Regel einen recht lebhaften Motorfahrzeugverkehr auf. Auch aus den Betrieben selbst sind sehr oft Immissionen hör- oder riechbar. Die Betriebe halten sich aber in der Regel an die üblichen Arbeitszeiten. Beispiele für zulässige Betriebe in der Wohnzone sind übliche Handwerks- und Gewerbebe-triebe, Schreinereien oder Schlossereien.²⁵

c. Stark störende Betriebe

Stark störende Betriebe zeichnen sich durch einen unge-wöhnlich intensiven Fahrzeugverkehr oder ideelle Immis-sionen aus. Ideelle Immissionen sind dann *stark störend*, wenn sich ein erhebliches Konfliktpotential zwischen den sich entgegenstehenden Nutzungen, insbesondere zu Wohnnutzungen, ergibt.²⁶ Unzulässig sind Massagesalons bei einem Wohnanteil von mindestens 50%.²⁷ Zudem wurde die Freitodbegleitung in Wohnzonen als unzulässig bezeichnet.²⁸

2. Zulässigkeit von Betrieben in der Wohnzone

Die Gemeinden können nach § 49 Abs. 1 PBG/ZH in ih-ren BZO die Nutzweise näher ordnen. Sie dürfen nach § 49a Abs. 3 PBG/ZH für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zulassen, vorschreiben oder beschränken. Welche Betriebe in der Wohnzone zulässig sind, bestimmt somit die BZO.²⁹

Grundsätzlich sind *nicht störende Betriebe* (siehe II.C.1.a.) in der Wohnzone erlaubt.³⁰ Eine Gemeinde kann aber gemäss § 49a Abs. 3 PBG/ZH in ihrer BZO nicht störende Betriebe in der Wohnzone verbieten.³¹ Fehlt ein solcher Hinweis, sind nicht störende Betriebe zuge-lassen. *Mässig störende Betriebe* (siehe II.C.1.b.) sind in der Wohnzone nach § 52 Abs. 3 PBG/ZH nur zulässig, wenn dies die BZO erlaubt. *Stark störende Betriebe* (sie-he II.C.1.c.) sind jedoch gemäss § 52 Abs. 3 PBG/ZH in Wohnzonen immer unzulässig.³²

3. Beachten von Wohnanteilsvorschriften

Die Gemeinden können gemäss § 49a Abs. 3 PBG/ZH in ihren BZO Wohn- oder Gewerbeanteile festlegen.³³ Diese Vorschriften bestimmen, welcher Flächenanteil minimal und/oder maximal für die Wohn- oder Gewerbenutzung reserviert ist. Die Vorschriften können gemäss § 49a Abs. 3 PBG/ZH auch Regelungen über die Lage der je-weiligen Nutzung enthalten. Selbst wenn ein Betrieb in der Wohnzone grundsätzlich zulässig ist (siehe II.C.2.), können Wohn- oder Gewerbeanteilsvorschriften den Be-trieb immer noch verunmöglichen. Wie die Wohn- und Gewerbeanteilsvorschriften festgelegt werden, hängt von der Gemeinde ab. Die Bauordnung der Stadt Zürich gibt beispielsweise den Anteil der Wohnnutzung in Prozent an. Dieser Prozentsatz kann in bestimmten Fällen – bei Ki-tas sogar auf 0³⁴ – herabgesetzt werden.³⁵ Die Gemeinde Affoltern am Albis beschränkt hingegen die gewerbliche, nicht störende Nutzung in der Zone W2a auf die Hälfte der Bruttogeschossfläche.³⁶

Bestehen Wohnanteilsvorschriften, muss sich der In-haber eines Betriebs beim Vermieter erkundigen, wie die übrigen Mieter der Liegenschaft ihre Wohnungen nutzen, um beurteilen zu können, ob sein Betrieb am gewünsch-ten Firmenstandort zulässig ist.

4. Konkrete immissionsrechtliche Beurteilung des Betriebs

Wenn ein Betrieb in einer Wohnzone grundsätzlich zu-lässig ist (siehe II.C.2.), muss im Einzelfall geprüft wer-

²² PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutz-recht, 6. A., Bern 2016, 166; BRKE III (ZH), Nr. 0064/2010, 5.5.2010, E. 4.4, in: BEZ 2010, Nr. 45.

²³ Zum Ganzen: HÄNNI (FN 3), 166; BRGE II (ZH), Nr. 0052/2015, 9.4.2015, E. 5.2, in: BEZ 2015, Nr. 36.

²⁴ BRGE II (ZH), Nr. 0052/2015, 7.4.2015, E. 5.3, in: BEZ 2015, Nr. 36.

²⁵ Zum Ganzen: FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF (FN 3), 775.

²⁶ BRKE III (ZH), Nr. 0104/2009, 8.7.2009, E. 6, in: BEZ 2010, Nr. 46; BGer, 1C_262/2007, 31.1.2008, E. 4.4; 1P.771/2001, 5.5.2003, E. 9.2.

²⁷ BRKE III (ZH), Nr. 0104/2009, 8.7.2009, E. 6, in: BEZ 2010, Nr. 46; BGer, 1P.191/1997, 26.11.1997, E. 7.1.

²⁸ BRKE III (ZH), Nr. 0104/2009, 8.7.2009, E. 7, in: BEZ 2010, Nr. 46.

²⁹ WOLF/KULL (FN 1), N 154.

³⁰ BRGE II (ZH), Nr. 0052/2015, 9.4.2015, E. 5.2, in: BEZ 2015, Nr. 36.

³¹ BRGE II (ZH), Nr. 0052/2015, 9.4.2015, E. 5.2, in: BEZ 2015, Nr. 36.

³² WOLF/KULL (FN 1), N 154.

³³ BRKE I (ZH), Nrn. 119 und 120/1996, 12.4.1996, E. 8b.

³⁴ Siehe Art. 6 Abs. 4^{bis} der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich.

³⁵ Zum Ganzen: siehe Art. 6 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich.

³⁶ Siehe Art. 5.1 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Affoltern a.A.

den, ob die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden.³⁷ Lärmimmissionen werden nach den Grenzwerten der Lärmschutzverordnung³⁸ beurteilt. Nach Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV ist für Wohnzonen, in denen nicht störende Betriebe erlaubt sind, die Empfindlichkeitsstufe II vorgesehen. Der Immissionsgrenzwert liegt gemäss Anhang 6 zur LSV, Ziff. 2, bei 60 dB am Tag und bei 50 dB in der Nacht. In Zonen, in denen mässig störende Betriebe erlaubt sind, gilt gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c die Empfindlichkeitsstufe III. Der Immissionsgrenzwert liegt dort gemäss Anhang 6 zur LSV, Ziff. 2, bei 65 dB am Tag und bei 55 dB in der Nacht. Die Einhaltung dieser Grenzwerte sollte bei nicht störenden Betrieben (siehe II.C.1.a.) in der Regel kein Problem sein.

III. Empfehlung für die Praxis

Betriebe in der eigenen Wohnung/im eigenen Haus kommen nur infrage, wenn ein freier Beruf ausgeübt wird und die Arbeitsräume höchstens einen Drittel der Wohnfläche betragen.

Ausserhalb der eigenen Wohnung/dem eigenen Haus sind von vornherein nur nicht störende oder mässig störende Betriebe erlaubt. Die BZO regelt die Einzelheiten. Wohn- und Gewerbeanteilsvorschriften sowie die Immissionsgrenzwerte sind einzuhalten.

³⁷ WALDMANN/HÄNNI (FN 3), Art. 22 RPG N 27.

³⁸ Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41).