

Strittig war die Mindestraumhöhe von Büros in einem neu bewilligten Geschäftshaus. Die Rekurrentschaft war der Auffassung, die von der Vorinstanz bei nicht unterteilten Bodenflächen von über 400 m² verlangte Raumhöhe von mindestens 4 m entbehre der gesetzlichen Grundlage. Die Baubehörde nahm demgegenüber den Standpunkt ein, einzelne Bestimmungen der ArGV 4 könnten im Sinne einer Analogie bzw. Lückenfüllung auch auf nicht industrielle Betriebe angewendet werden.

Aus den Erwägungen:

5.3 Gemäss § 239 Abs. 3 PBG müssen Bauten nach aussen wie im Innern den Geboten der Wohn- und Arbeitshygiene sowie des Brandschutzes genügen. Die §§ 299 ff. PBG enthalten die grundlegenden Anforderungen an Räume, die für den Aufenthalt von Menschen bestimmt sind. Die Normen sollen wohn- bzw. arbeitshygienisch einwandfreie Verhältnisse sicherstellen. Sie gelten, wo nichts Abweichendes angeordnet ist, für Wohn- und Schlafräume, Küchen sowie Räume, in denen nach ihrer Zweckbestimmung Personen einen mehr oder weniger festen Arbeitsplatz haben oder haben können (§ 299 Abs. 1 PBG). § 302 Abs. 1 PBG schreibt vor, dass die genannten Räume genügend belichtet und belüftet sein müssen. § 304 PBG enthält Vorschriften über die Höhe von Räumen. Die Besondere Bauverordnung II (BBV II) schreibt für Verkaufsgeschäfte, Begegnungsstätten mit grossem Publikumsverkehr und Räume mit grosser Personenbelegung einen von der Bodenfläche abhängigen minimalen Rauminhalt vor, was sich wiederum auf die Raumhöhe auswirkt (§ 10 BBV II).

Sodann können sich aus dem Arbeitsgesetz des Bundes (ArG) Anforderungen an die bauliche Ausgestaltung von Arbeitsräumen ergeben. Das ArG verpflichtet den Arbeitgeber, zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind (Art. 6 Abs. 1 ArG). Die allgemeinen Grundsätze des Gesundheitsschutzes werden in ArGV 3 näher umschrieben. Daneben enthält auch die ArGV 4 Vorschriften über den Gesundheitsschutz. Der Geltungsbereich der Verordnung 4 beschränkt sich jedoch auf Betriebe, die dem Plangenehmigungsverfahren unterstellt sind, namentlich auf industrielle sowie einzelne nicht industrielle Betriebe (Art. 1 ArGV 4). Die Verordnung 4 beinhaltet aber auch für nicht der Plangenehmigung unterstellte Betriebe (Gewerbebetriebe) nützliche Hinweise für eine gesundheits- und sicherheitsgerechte Ausgestaltung der Arbeitsplätze (seco, Staatssekretariat für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit, Wegleitung zu den Verordnungen 3 und 4 zum Arbeitsgesetz, S. V-5).

Der Vollzug des Arbeitsgesetzes und der dazugehörigen Verordnungen des Bundesrates obliegt im Kanton Zürich, soweit nicht der Bund zuständig ist, der Direktion der Volkswirtschaft. Für die Durchführung der Aufgaben steht der Direktion der Volkswirtschaft das Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit zur Verfügung (§ 1 der kantonalen Verordnung zum Arbeitsgesetz). In den Städten Zürich und Winterthur wurde der Vollzug des Arbeitsgesetzes bezüglich der nicht-industriellen Betriebe an die Gewerbepolizei bzw. die Gesundheitsämter delegiert (Kreisschreiben I der Direktion der Volkswirtschaft und der Finanzen über die Einführung und den Vollzug des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel [Arbeitsgesetz]). Zuständige Stelle in der Stadt Zürich ist der Umwelt- und Gesundheitsschutz (UGZ), Fachbereich Energietechnik und Bauhygiene. Ausserhalb des Plangenehmigungsverfahrens für industrielle Betriebe (Art. 7 ArG) kommt das Planbegutachtungsverfahren zum Zug. Es ist Teil des Baubewilligungsverfahrens bei nichtindustriellen Betrieben und kommt bei allen Bauten zur Anwendung, in denen Arbeitsplätze erstellt werden. Der UGZ nimmt als Fachbehörde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens eine schriftliche Planbegutachtung zuhanden der Baubewilligungsbehörde vor, wobei geprüft wird, ob das Bauvorhaben den einschlägigen Arbeitnehmerschutzvorschriften genügend Rechnung trägt. Für das Einholen der Stellungnahme und die Koordination ist die örtliche Baubehörde zuständig.

Im vorliegenden Fall steht unbestrittenermassen kein industrieller Betrieb zur Beurteilung. Daher hätte das Vorhaben zur Durchführung des Planbegutachtungsverfahrens von der Baubehörde der zuständigen Fachstelle UGZ zur Überprüfung der arbeitsrechtlichen Aspekte unterbreitet werden müssen, was von der Vorinstanz offensichtlich unterlassen wurde. Vielmehr hat sie das Bauvorhaben (auch) bezüglich seiner Übereinstimmung mit den Bauvorschriften des Arbeitsgesetzes ausschliesslich selber beurteilt. Der baurechtliche Entscheid wäre deshalb in Bezug auf die strittige Raumhöhe schon zufolge Verletzung der gesetzlichen Vefahrensordnung und damit aus formellen Gründen aufzuheben.

Auf eine Rückweisung des Geschäfts zwecks Beurteilung der arbeitsrechtlichen Aspekte durch die zuständige Fachstelle ist vorliegend jedoch mit Bezug auf die geplanten Grossraumbüros zu verzichten, da in diesen Räumen – wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen – den arbeitshygienischen Anforderungen ausreichend Rechnung getragen wird.

5.4 Gemäss § 304 Abs. 1 PBG muss die lichte Höhe von Räumen (ausgenommen in Einfamilienhäusern und vergleichbaren Wohnungsarten) mindestens 2,4 m betragen. Mit der vorliegend für die Grossraumbüros vorgesehenen Raumhöhe von 3,02 m – und nicht wie im angefochtenen Entscheid fälschlicherweise angegeben 2,5 m – wird diese Vorschrift erfüllt bzw. sogar deutlich übertroffen.

Nicht nachvollziehbar ist sodann die nicht weiter begründete Auffassung der Vorinstanz, dass die gemäss § 11 BBV I erforderlichen hygienischen oder klimatischen Bedingungen nur mittels einer künstlichen Belüftung erreicht werden können. Der Vollständigkeit halber ist zu bemerken, dass das Bauvorhaben bezüglich Raumhöhen selbst die Vorschriften erfüllt, die gemäss BBV II für Nutzungen wie Einkaufszentren, Ausstellungshallen, Theater und Gastwirtschaftsräume gelten, gehen doch die nach § 10 Abs. 1 BBV II erforderlichen Raumhöhen nicht über 3 m hinaus. Mit maximal ca. 50 Arbeitsplätzen pro Grossraumbüro sind jedoch keine Räume mit

grosser Personenbelegung im Sinne von § 7 BBV II vorgesehen, und auch die übrigen Anwendungsbereiche dieser Verordnung entsprechen offensichtlich nicht der geplanten Nutzung. Die Vorschriften der BBV II sind daher nicht anwendbar (§§ 5 ff. i.V.m. § 7 BBV II).

Schliesslich ist der Verweis der Rekursgegnerin auf § 15 BBV I unzutreffend. Nur Vorhaben, über die die örtliche Baubehörde noch nicht entschieden hat, sind nach neuen Vorschriften zu beurteilen (§ 353 PBG). Der angefochtene Beschluss datiert vom 19. Mai 2009, während die genannte Vorschrift erst am 1. Juli 2009 in Kraft getreten ist.

Im Bereich der arbeitsrechtlichen Vorschriften ist auf die mit dem angefochtenen Beschluss bewilligte Nutzung als Bürofläche die ArGV 3 anwendbar. Diese Verordnung stellt wohl Anforderungen an das Raumklima (Art. 16) und die Lüftung (Art. 17), sie enthält jedoch keine Vorschriften, die sich direkt auf die Raumhöhe beziehen. Vorliegend gibt es keine Anhaltspunkte, wonach die geplanten Räume jene Vorschriften verletzen. Im Zusammenhang mit dem hier zu beurteilenden Fall ist immerhin zu vermerken, dass eine natürliche Belüftung durch das Öffnen von Fenstern zulässig ist, die Gesundheit beeinträchtigende Durchzugserscheinungen vorbehalten. Wenn die Vorinstanz eine Raumhöhe von weniger als 4 m nur mit einer mechanischen Lüftung zulassen will, scheint sie der Auffassung zu sein, dass bei natürlicher Belüftung ab einer Raumhöhe von 4 m keine schädlichen Durchzugserscheinungen mehr auftreten. Diese nicht weiter substantiierte Annahme ist aber nicht nachvollziehbar.

Die ArGV 4, deren Geltungsbereich auf industrielle Betriebe beschränkt ist, kann lediglich als Richtschnur herangezogen werden. Doch selbst mit der analogen Anwendung dieser Vorschriften lässt sich die geforderte Raumhöhe nicht rechtfertigen. Diese Verordnung ist wohl ausgerichtet auf grosse Räume, im Speziellen aber auf die darin ausgeübte Tätigkeit und die mit ihnen verbundenen Auswirkungen wie etwa Staubentwicklung, Dämpfe, erhöhter Sauerstoffbedarf durch Verbrennungsvorgänge oder Lärm. Derartige Beeinträchtigungen sind jedoch in den vorliegend geplanten Grossraumbüros nicht zu erwarten. Unter solchen Umständen würde sich selbst im Anwendungsbereich der ArGV 4 die Zulassung einer geringeren Raumhöhe aufdrängen. So kann die Behörde – wie die Rekursgegnerin selbst ausführt – gemäss Art. 5 Abs. 3 lit. c ArGV 4 geringere Raumhöhen zulassen, wenn die im betreffenden Raum geplante Arbeit im Wesentlichen sitzend und unter geringer körperlicher Beanspruchung ausgeführt wird und das vorgesehene Arbeitsverfahren die Raumluft und das Raumklima nicht oder nur geringfügig belastet. Weshalb das dahingehende Argument der Rekurrentin nicht stichhaltig sein soll, begründet die Vorinstanz nicht. Ebenso ins Leere geht die Erklärung der Rekursgegnerin, aus Art. 5 Abs. 3 ArGV 4 lasse sich kein Anspruch auf eine geringere Raumhöhe ableiten, ist doch diese Verordnung hier gar nicht anwendbar. Umgekehrt kann die Vorinstanz mangels Anwendbarkeit aus Art. 5 Abs. 3 lit. b ArGV 4 ihrerseits auch nicht ableiten, dass in Grossraumbüros eine geringere Raumhöhe nur bei künstlicher Lüftung über eine herunter gehängte Decke zulässig sein soll, zumal der Ausnahmefall in erster Linie darin besteht, dass sich eine niedrigere Raumhöhe durch den Einzug von Blinddecken für die Luftzufuhr ergibt. Gemeint ist mithin nicht, dass eine mechanische Belüftung generell die Voraussetzung für eine Reduktion der Raumhöhe darstellt.

5.5 Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Forderung nach einer Raumhöhe von mindestens 4 m der gesetzlichen Grundlage entbehrt. Auch mit Blick auf den arbeitsrechtlichen Gesundheitsschutz, namentlich hinsichtlich der Belichtung und Belüftung der Grossraumbüros, lässt sich die verlangte Raumhöhe nicht rechtfertigen. Die diesbezüglich statuierte Anordnung, wonach die lichte Raumhöhe bei einer nicht unterteilten Bodenfläche von über 400 m² mindestens 4 m betragen müsse und – soweit dieses Mass aus besonderen Gründen nicht eingehalten werden könne – die Raumhöhe im Einvernehmen mit dem Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich zu regeln sei, erweist sich deshalb als unhaltbar, weshalb der Rekurs diesbezüglich gutzuheissen ist.

Bemerkungsweise ist zudem anzufügen, dass die verlangte Erhöhung der Raumhöhe um 98 cm über das hinaus geht, was als Nebenbestimmung verlangt werden kann. (...)