

Das streitbetroffene Baugrundstück Kat.-Nr. 1 liegt gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt X (BZO) in der Zentrumszone Z6 und ist mit einem aus dem Jahr 2010 stammenden Gebäude überstellt. Bei diesem Gebäude handelt es sich um ein Wohn- und Geschäftshaus mit Poststelle, wobei in der vorliegend strittigen Einheit im Erdgeschoss ursprünglich eine Nutzung als Büro bewilligt worden ist. Die Bauherrschaft reichte ein Baugesuch ein, wonach sie beabsichtigt, die als Büro genutzte Einheit im Erdgeschoss neu als Wohnhotel ohne Anmeldeöglichkeit zu nutzen. In der Zentrumszone Z6 sind Wohnnutzungen höchstens bis zu einem Anteil von 65 % an der gesamthaft zulässigen Ausnützung erlaubt.

Aus den Erwägungen:

2.2 Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Bauentscheid (...) zusammengefasst, dass der zulässige Wohnanteil von 65 % bezogen auf das Baugrundstück bereits vollumfänglich ausgeschöpft sei. Zusätzliche Wohnnutzungen seien deshalb unzulässig und nicht bewilligungsfähig. (...)

3.2.1 Im vorliegenden Fall stellen sich diverse Fragen betreffend die Wohnnutzung bzw. den Wohnanteil. Bevor im Einzelnen auf die Rügen eingegangen wird, ist zunächst grundlegend Folgendes festzuhalten:

Wie bereits erwähnt, liegt das streitbetroffene Baugrundstück in der Zentrumszone Z6. Zentrumszonen umfassen Gebiete, die zur Entwicklung von Orts- und Quartierzentren bestimmt sind; zugelassen sind die Wohnnutzung sowie mässig störende Betriebe. Es handelt sich bei Zentrumszonen insofern um Mischzonen (vgl. VGr, 27. Februar 2020, VB.2019.00366, E. 4.2). Das zürcherische Recht regelt die Zentrumszonen in § 51 PBG. Gemäss dem dortigen Abs. 1 sind Zentrumszonen bestimmt für eine dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- und Quartierzentren, die ausser dem Wohnen vorab der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Gewerbebetrieben dienen. Die Stadt X hat die Zentrumszonen in Art. 9 ff. BZO näher geordnet.

3.2.2 Der Begriff der Wohnnutzung stammt dabei aus dem «Zonenrecht» des PBG und stellt einen kantonalrechtlichen Begriff dar. Insofern besteht kein Raum für eine eigene Definition des Begriffs Wohnnutzung durch die Gemeinde und steht ihr diesbezüglich keine Autonomie zu (vgl. VGr, 19. März 2020, VB.2019.00739, E. 3.2). Hingegen räumt § 49a Abs. 3 PBG den Gemeinden Autonomie für die Umschreibung der zulässigen Nutzweisen im Rahmen der Wohnanteilsspflicht ein. So dürfen sie etwa selbst innerhalb einer zulässigen Nutzungsart spezielle dazu zählende Nutzungen einschränken oder auch ausnützungsmässig privilegieren (vgl. VGr, 14. März 2024, AN.2022.00008, E. 3.7). Das Bundesgericht hat in diesem Sinne eine Beschwerde der Stadt X gutgeheissen, die sich gegen die regierungsrätliche Nichtgenehmigung ihrer kommunalen Vorschrift richtete, wonach Beherbergungsbetriebe nicht auf den Wohnanteil anrechenbar sein sollen (BGr, 16. Juni 1993, 1P.697/1992 = ZBl 94/1993, S. 560 ff.). Art. 10 Abs. 2 BZO hält in Bezug auf die Nutzung der Bauten

in den Zentrumszonen Z6 insofern zulässigerweise fest, dass Wohnnutzungen höchstens bis zum %-Anteil an der gesamthaft zulässigen Ausnützung gemäss Eintrag im Zonenplan gestattet sind und Beherbergungsbetriebe nicht zum Wohnanteil gerechnet werden.

3.3.1 Im vorliegenden Fall plant der Rekurrent, die in der Zentrumszone Z6 liegende und ursprünglich als Büro bewilligte Einheit im Erdgeschoss der Liegenschaft neu als «Wohnhotel ohne Anmeldeöglichkeit» zu nutzen. Dabei ist unbestritten, dass die Zonenkonformität des Bauvorhabens gegeben ist. Fraglich und zu prüfen ist in diesem Zusammenhang hingegen, ob die von der Bauherrschaft geplante Nutzung als «Beherbergungsbetrieb» im Sinne von Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BZO zu qualifizieren ist, was – bei Bejahung dieser Frage – zur Folge hätte, dass der fragliche Betrieb nicht an den Wohnanteil zu rechnen wäre.

3.3.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Gesetzestext allein nicht klar verständlich und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dafür ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen (BGE 139 II 404, E. 4.2 mit Hinweisen). Dabei favorisiert die neuere bundesgerichtliche Praxis einen pragmatischen Methodenpluralismus (BGE 139 II 173, E. 2.1 mit Hinweisen).

Bei Art. 10 Abs. 2 BZO handelt es sich um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht (vgl. § 49a Abs. 3 PBG sowie oben E. 3.2). Dieses Recht ist in erster Linie durch die Gemeindebehörden anzuwenden und auszulegen. Bei der Anwendung und Auslegung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts kann sich für die Gemeinde ein Spielraum auftun, wenn das kommunale Recht der rechtsanwendenden Behörde eine umfassende Einzelfallbeurteilung aufgibt bzw. Ermessen einräumt. Das Baurekursgericht ist in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Baubewilligungsbehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen. Je eingehender die Gemeinde den Entscheid über Auslegung und Anwendung ihres eigenen Rechts begründet, desto höher werden dabei die Anforderungen an die Begründung des Baurekursgerichts. Ist der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedarf es deshalb besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung kommunalen Rechts abzuweichen. Der Beurteilungsspielraum des Baurekursgerichts wird damit durch die Gemeindeautonomie beschränkt (vgl. VGr, 20. September 2018, VB.2017.00563, E. 3.).

3.3.3 Aus dem Wortlaut der entsprechenden Bestimmung ergibt sich, wie bereits erwähnt, dass *Beherbergungsbetriebe* nicht zum Wohnanteil gerechnet werden (vgl. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BZO, Hervorhebung hinzugefügt). Unter «beherbergen» wird gemäss Duden das Zurverfügungstellen einer Unterkunft verstanden (vgl. Duden, Onlinewörterbuch [<https://www.duden.de>]; zuletzt besucht am 14. Februar 2025). Insofern liesse sich mit dem Rekurrenten (allein gestützt auf den Wortlaut) durchaus die Meinung vertreten, dass sämtliche

Unterkünfte für den (temporären) Aufenthalt unter den Begriff des Beherbergungsbetriebs im Sinne von Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BZO fallen. Diese Auslegung ist allerdings bereits dadurch zu relativieren, als im allgemeinen Sprachgebrauch unter «Beherbergungsbetrieb» in der Regel ein Betrieb verstanden wird, bei welchem nicht die Wohnmöglichkeit an sich, sondern das Gewerbe mit den entsprechenden Dienstleistungen (etwa touristisches Angebot mit Gastronomie) im Vordergrund steht. Dass unter dem Begriff des «Beherbergungsbetriebs» nach Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BZO nicht sämtliche Unterkünfte für den (temporären) Aufenthalt zu verstehen sind, legt denn auch eine systematische sowie teleologische Auslegung der fraglichen Bestimmung nahe.

Art. 15 BZO hält in Bezug auf die Zentrumszone «ZA» Folgendes fest:

¹ Die Wohnnutzung ist in der Zentrumszone ZA zulässig.

² In der Zentrumszone ZA sind Beherbergungsbetriebe (Hotels, Motels, usw.) zulässig. Andere Unterkünfte für den temporären Aufenthalt (Appartements, Boarding, usw.) sind zulässig, sofern ein hinreichender Bezug zu ansässigen Betrieben besteht, genügende Lärmschutzmassnahmen gesichert sind und die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen sichergestellt ist.

Art. 27 BZO betreffend die Gewerbebezonen lautet im Weiteren wie folgt:

¹ In den Gewerbebezonen GA1 und GA2 ist Wohnnutzung grundsätzlich ausgeschlossen. Vorbehalten bleiben Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige.

² In allen Gebieten der Gewerbebezonen GA1 und GA2 sind Beherbergungsbetriebe (Hotels, Motels, usw.) zulässig. Andere Unterkünfte für den temporären Aufenthalt (Appartements, Boarding, usw.) sind zulässig, sofern ein hinreichender Bezug zu ansässigen Betrieben besteht, genügende Lärmschutzmassnahmen gesichert sind und die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen sichergestellt ist.

Aus dem soeben Gesagten ergibt sich somit, dass die BZO der Stadt X im Zusammenhang mit der Nutzung von Bauten zwischen Beherbergungsbetrieben (Hotels, Motels, usw.) und anderen Unterkünften für den temporären Aufenthalt (Appartements, Boarding, usw.) unterscheidet, wobei die Unterscheidung an die Art des jeweiligen Betriebs anknüpft. Angesichts dessen, dass in Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BZO einzig von *Beherbergungsbetrieben*, nicht aber auch von anderen Unterkünften für den temporären Aufenthalt (Appartements, Boarding, usw.) die Rede ist, liegt es aufgrund einer systematischen Auslegung somit nahe, die strittige Bestimmung dahingehend zu verstehen, dass der kommunale Gesetzgeber solche anderen Unterkünfte für den temporären Aufenthalt (Appartements, Boarding, usw.) in der vorliegend fraglichen Zentrumszone eben gerade nicht vom Wohnanteil ausnehmen wollte. Eine solche Interpretation ist denn auch durch den Zweck der fraglichen Bestimmung abgedeckt. Beherbergungsbetriebe (wie Hotels und Motels) zeichnen sich in der Regel dadurch aus, dass eine grosse Anzahl von Personen jeweils relativ wenige Tage bzw. Nächte dort verbringt und dabei nicht das Wohnen, sondern das Gewerbe mit den entsprechenden Dienstleistungen (etwa touristisches Angebot mit Gastronomie bei Hotels oder Tankstellen und Reparaturwerkstätten bei Motels)

im Vordergrund steht. Es ist daher nicht zu verkennen, dass sachliche Gründe es nahelegen, Beherbergungsbetriebe (wie Hotels, Motels, usw.) nicht dem Wohnanteil zuzurechnen, zumal der Sinn von Wohnanteilsvorschriften darin liegt, die zulässige Nutzung in einem gewissen Umfang auf die dem eigentlichen Wohnzweck dienende Nutzung zu beschränken (vgl. BGr, 16. Juni 19931P.697/1992 = ZBI 94/1993, S. 560 ff.). Andere Unterkünfte für den temporären Aufenthalt (Appartements, Boarding, usw.) zeichnen sich demgegenüber nicht hauptsächlich durch das Gewerbe mit den entsprechenden Dienstleistungen, sondern vielmehr durch das Zurverfügungstellen von Wohnraum für einen längeren Aufenthalt aus. Solche Unterkünfte zielen im Vergleich zu Beherbergungsbetrieben somit stärker auf eine dem Wohnzweck dienende Nutzung. Dass die Vorinstanz solche anderen Unterkünfte für den temporären Aufenthalt als an den Wohnanteil anrechenbar verstanden haben will, ist somit verständlich und liegt eine solche Umschreibung denn auch im Rahmen der den Gemeinden diesbezüglich eingeräumten Autonomie für die Umschreibung der zulässigen Nutzweisen im Rahmen der Wohnanteilspflicht. Aufgrund des Gesagten ist Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BZO folglich dahingehend zu verstehen, dass andere Unterkünfte für den temporären Aufenthalt (Appartements, Boarding, usw.) – im Gegensatz zu den Beherbergungsbetrieben (Hotels, Motels, usw.) – an den Wohnanteil anzurechnen sind.

3.4.1 Fraglich ist nun, wie der vorliegend geplante Betrieb zu qualifizieren ist. (...)

3.4.2 Aus dem (...) Betriebskonzept vom 26. April 2024 geht unter anderem hervor, dass die Räume an Unternehmen, Geschäftsreisende und andere Personen vermietet werden sollen, die einen kurzfristigen Aufenthalt in X. beabsichtigen. Die Vermietungen sollen dabei auf maximal drei Monate beschränkt werden, wobei eine dezentrale Gästebetreuung ohne professionelles Gastronomieangebot stattfinden soll. Das Appartement bietet zudem die Möglichkeit, Post zu empfangen. Aufgrund des soeben Gesagten kann somit festgehalten werden, dass beim geplanten Betrieb im Erdgeschoss der fraglichen Liegenschaft das Zurverfügungstellen von Wohnraum im Zentrum steht. Geplant ist, den Gästen eine temporäre Unterkunft für den kurzfristigen Aufenthalt anzubieten, wobei die – einzig auf Wunsch hin erfolgende – Gästebetreuung ausnahmslos von aussen erfolgen soll. Der in den betroffenen Räumlichkeiten geplante Betrieb kommt im Ergebnis somit tatsächlich einer Wohnnutzung sehr nahe. Jedenfalls kann er – entgegen der Ansicht des Rekurrenten – nicht mit einem klassischen Hotelbetrieb verglichen werden, bei welchem nicht das Wohnen, sondern das Gewerbe mit Übernachtungsangebot und den entsprechenden Dienstleistungen im Vordergrund steht. Folglich ist vorliegend nicht von einem Beherbergungsbetrieb im Sinne von Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BZO, sondern von einer anderen Unterkunft für den temporären Aufenthalt (wie Appartements, Boarding usw.) auszugehen, welche an den entsprechenden Wohnanteil anzurechnen ist (vgl. oben E. 3.3.3).

4.1.1 Der Rekurrent macht diesbezüglich weiter geltend, dass vorliegend Wohnnutzungen bis zu 65 % an der gesamthaft zulässigen anrechenbaren Geschossfläche gestattet seien, wobei § 255 PBG zur Anwendung gelange. Die Nutzung der nicht anrechenbaren Geschossflächen in Dach- und

Untergeschossen könne im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei gewählt werden und sei nicht als Wohnfläche in die Anteilsberechnung miteinzubeziehen. Die örtliche Baubehörde habe also nachzuweisen, dass die gesamthaft zulässige, anrechenbare Geschossfläche im Sinne von § 255 PBG in den hier bewilligten fünf Vollgeschossen bereits überschritten sei. Dies treffe vorliegend nicht zu, weil die Wohnfläche im Attikageschoss unzulässigerweise an die anrechenbare Geschossfläche hinzugezählt worden sei. Selbst wenn der geplante Betrieb an den Wohnanteil zu rechnen wäre, würde der maximal zulässige Wohnanteil somit nicht ausgeschöpft. (...)

4.3.1 Gemäss Art. 10 Abs. 2 Satz 1 BZO sind Wohnnutzungen höchstens bis zum %-Anteil *an der gesamthaft zulässigen Ausnützung* gemäss Eintrag im Zonenplan gestattet (Hervorhebung hinzugefügt). Die Berechnung des Wohnanteils bezieht sich somit auf das Mass, welches die Bauordnung in der fraglichen Bauzone für den zonenkonformen Verwendungszweck insgesamt zur Verfügung stellt. Anders gesagt knüpft die Berechnung des Wohnanteils im vorliegenden Fall an die insgesamt zulässige anrechenbare Geschossfläche an (vgl. § 255 PBG). (...)

In diesem Zusammenhang ist weiter darauf hinzuweisen, dass in Fällen, in welchen die Verhältniszahl an die zur Ausnützung anrechenbare Geschossfläche anknüpft, die Dach- und Untergeschosse nicht in die Berechnung miteinbezogen werden (vgl. hierzu Christoph Fritzsche/Christian Berz, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. A. 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 2, S. 1205 f.). Anders gesagt muss der prozentuale Wohnanteil diesfalls innerhalb der für die Wohnanteilsberechnung wesentlichen Geschossfläche verwirklicht werden und sind Wohnflächen in Dach- oder Untergeschossen (soweit diese nicht hinsichtlich Ausnützung anrechenbar sind) nicht an den Wohnanteil anrechenbar. Im vorliegenden Fall handelt es sich bei der für die Wohnanteilsberechnung wesentlichen Geschossfläche, wie soeben erwähnt, um die (maximal zulässige) anrechenbare Geschossfläche. Die Berechnung des Wohnanteils knüpft insofern ebenfalls an die zur Ausnützung anrechenbare Geschossfläche an. (...) Dach- und Untergeschosse sind aufgrund des Gesagten somit grundsätzlich nicht in die Wohnanteilsberechnung miteinzubeziehen.

4.3.2 Im vorliegenden Fall handelt es sich im Attikageschoss – unbestrittenermassen – um Wohnräume. (...) Eine aktuelle Wohnanteilsberechnung, welche (...) den heute effektiv bestehenden Wohnanteilen Rechnung trägt, fehlt (...) in den Akten, womit sich der Sachverhalt als unzureichend abgeklärt erweist. Dabei obliegt es der Vorinstanz, den heute effektiv bestehenden Wohnanteil (...) festzustellen und gestützt darauf eine Neubeurteilung des Bauvorhabens vorzunehmen.